

الحكومة الأمريكية

الحرية و السلطة

الكتاب الأول

ثيودور لووى و بنيامين جينسبرج

ترجمة

عبد السميع عمر زين الدين

رباب عبد السميع زين الدين

تصوير

أحمد ياسين

مكتبة الشروق الدولية



تصوير
أحمد ياسين

الحكومة الأمريكية

الحرية والسلطة

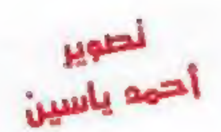
الكتاب الأول

AMERICAN GOVERNMENT
Freedom and Power
Theodore J. Lowi and Benjamin Ginsberg
Copyright © 2002 by W. W. Norton & Company, Inc
Printed in the United States of America
Translated to Arabic by Permission of the Publisher.
This Permission does not apply to anything that bears
its own source line.
ALL RIGHTS RESERVED

**Arabic Language Translation Copyright © 2006
by Shorouk International Bookshop with the Collaboration
of the Arabic Book Program of U.S. Embassy in Cairo**

جميع الحقوق محفوظة © ٢٠٠٦ لمكتبة الشروق الدولية
بالتعاون مع برنامج الكتاب العربى بالسفارة الأمريكية بالقاهرة

الطبعة الأولى
١٤٢٧هـ ـ يونيو ٢٠٠٦م





٩ شارع السعادة ـ أبراج عثمان ـ روكسى ـ القاهرة
تليفون وفاكس : ٢٤٥٠١٢٢٨ ـ ٢٤٥٠١٢٢٩ ـ ٢٢٥٦٥٩٣٩
Email: shoroukintl@hotmail.Com
shoroukintl@yahoo.Com

الحكومة الأمريكية

الحرية والسلطة

الكتاب الأول

ثيودور لووى و بنيامين چينسبرج

جامعة كورنل — جامعة چونز هوپكنز

ترجمة :

عبد السميع عمر زين الدين

رباب عبد السميع زين الدين



البرنامج الوطنى لدار الكتب المصرية
الفهرسة أثناء النشر
(بطاقة فهرسة)
إعداد الهيئة العامة لدار الكتب والوثائق القومية (إدارة الشئون الفنية)

لووى، ثيودور

الحكومة الأمريكية: الحرية والسلطة/ ثيودور لووى، بنيامين چينسبرج، ترجمة:عبدالسميع زين الدين، رباب عبدالسميع زين الدين. ـ ط ١ ـ القاهرة: مكتبة الشروق الدولية.

٨٧٦ص؛ ١٧× ٢٤سم

تدمك 978-977-09-2056-0

١ـ الولايات المتحدة الأمريكية ـ الأحوال السياسية

أ ـ چينسبرج، بنيامين (مؤلف مشارك)

ب ـ العنوان ٣٢٠,٩٧٣

رقم الإيداع ٢٠٠٧/١١٥٧٧

الترقيم الدولى I.S.B.N. 978-977- 09-2056-0

تصوير

أحمد ياسين

المحتويات

تصوير أحمد ياسين

• الجزء الثانى: المؤسسات

تصوير أحمد ياسين

الفصل الثامن: المحاكم الفيدرالية

الكتاب الثانى

▪ الجزء الثالث: السياسة والخطة

الفصل التاسع: الرأى العام ووسائل

مقدمة الطبعة المختصرة

على امتداد السنوات التى انقضت منذ ظهور الإصدار الأصلى لكتاب «*الحكومة الأمريكية: الحرية والسلطة*»، تغير العالم فى عدد من الاتجاهات المثيرة للدهشة. فقد تمثل التغير الأول، الذى يرمز إليه هدم سور برلين، فى انهيار الاتحاد السوفييتى، واضطرار روسيا إلى طلب المعونة الاقتصادية من الغرب، وانتهت الحرب الباردة التى كان يبدو ذات يوم أنها تهدِّد بقاء الحضارة. وفى الشرق الأوسط، خاضت الولايات المتحدة حربًا قصيرة، وإن كانت حاسمة، ضد العراق، وهى الآن تقود مبادرة دبلوماسية يمكن أن تحقق حلاً من نوع ما لمشاكل الشرق الأوسط، بعد خمسين عامًا من العنف. وفى جنوب إفريقيا، تحلل نظام الفصل العنصرى الكريه فى مواجهة المعارضة المحلية والضغوط الدولية. وخطت دول غرب أوروبا خطى عملاقة فى اتجاه الوحدة الاقتصادية والسياسية.

يبدو كذلك أن السياسة المحلية الأمريكية تشهد تغيرًا مثيرًا. فمع تحول الجنوب الأمريكى، الذى كان ذات يوم مؤيدًا صُلبًا للحزب الديمقراطى، ليصبح مؤيدًا صلبًا للحزب الجمهورى، ربما نكون فى طريقنا إلى أن نشهد تحزبات رئيسية فى التوجهات الانتخابية تؤدى إلى أن يصبح الحزب الجمهورى مسيطرًا على الحكومة الأمريكية. وبالقطع، فإن بعض عناصر السياسات الأمريكية لن تتغير أبدًا؛ فالمشاركة السياسية فى الولايات المتحدة ما زالت متدنية كعهدها، كما يبدو عجز ميزانية الحكومة الاتحادية غير قابل للسيطرة عليه.

لكن الأمر الأكثر أهمية عن أى وقت مضى، هو فهم الشئون السياسية الأمريكية. فالعالم الآن، أكثر من أى وقت آخر منذ الحرب العالمية الثانية، يتطلع إلى أمريكا كدولة

قائدة وكمثال للحكومة الشعبية العاملة. فعلى امتداد العالم، تمثل أمريكا ـ رغم مشاكلها وأخطائها ـ رمزًا لمزيج يجمع بين الحرية والسلطة يتطلع إليه الكثيرون الآن. وهذا كله يجعل مهمة كتابنا هذا ذات أهمية كبيرة.

وقد خُطِّطت هذه الطبعة المختصرة من كتاب «*الحكومة الأمريكية: الحرية والسلطة*» بصفة خاصة لكي تستخدم فى الفصول الدراسية التى يحتاج زمنها وتنظيمها إلى نص أكثر إيجازًا. وقد حافظنا قدر إمكاننا على الأسلوب السردى والتحليل التاريخى والمقارن للنص الكبيرَ. وعلى الرغم من كونها طبعة مختصرة، فقد سعينا إلى أن نورد مناقشة كاملة ومفصلة لكل موضوع نراه، من وجهة نظرنا، محوريًّا فى فهم الحكومة والسياسات الأمريكية. وإننا لنأمل أن نكون قد وضعنا كتابًا مختصرًا من الناحية المادية، لكن ليس مجملاً من الناحية التثقيفية.

وقد بدأ التعاون فى تأليف هذا الكتاب قبل عشر سنوات تقريبًا من نشره، وهو يعد من جميع جوانبه نتاجًا للتعاون فى مجالات التدريس، والبحث، والتأليف. فقد قام كل واحد من المؤلِّفيْن بتدريس مناهج دراسية أخرى ـ لمدة ثلاث وأربعين سنة وتسع وعشرين سنة على الترتيب ـ كما قاما بتأليف كتب أخرى؛ لكننا نتفق على أنه لم يكن هناك منهج أكثر إثارة للتحدى من المنهج التمهيدى، ولم يكن هناك كتاب أكثر منه صعوبة فى وضعه. وقد تساءل أحدهم ذات مرة عما إذا كان من الصعب على رجال العلم أن ينزلوا بمستوى كتابتهم إلى الدارسين. كلا، بل إنه من الصعب أن يرتفعوا إلى مستوى الكتابة لهم. فالدارسون المبتدئون، على اختلاف أعمارهم ومستوى قراءاتهم، يحتاجون إلى الكثير، ويتطلبون الكثير، ويتوقعون الكثير من الكتاب الذى بين أيديهم.

إن الكتاب الدراسى الجيد، مثله مثل الرواية أو المسرحية الجيدة، يكتب على مستويين. الأول هو مستوى القصّ، الخط الدرامى للقصة، والشخصيات الفاعلة. أما الثانى فهو مستوى تطور الشخصية، مستوى موضوع الكتاب أو المسرحية. ولن نكون أول من أكد وجود الكثير من السمات المسرحية فى السياسة فى الوقت الحاضر، لكن كتابنا قد يكون غير عادى إلى المدى الذى يجعلنا نأخذ هذا التأكيد كمرشد لنا. لقد ملأناه بالكثير من

القصّ، وبالشخصيات وبالحقائق حول المواقف المتعددة التى يجدون أنفسهم فيها. وقد كنا عاقدى العزم فى الوقت نفسه على ألا نفقد الرؤية بالنسبة للمستوى الثانى، إلا أننا حاولنا تجنب جعل المستوى الثانى بارزًا على نحو يظهرنا بمظهر المبشرين لا المدرسين.

هذا الكتاب ليس سوى نتاج واحد لتعاوننا. وكان النتاج الثانى الهام هو خمسة آلاف من طلاب جامعة «جونز هوبكنز» الذين اتخذوا المسار الذى نما منه هذا الكتاب. وليس هناك من وسيلة لإبلاغ تقديرنا بصورة كافية لهؤلاء الطلاب. ولم يكن من الممكن إشباع ذكائهم الفطرى إلا بعد أن هيأ لهم المستوى الثانى منطقًا يربط بين الأجزاء المتباينة لما كنا مصرين على اعتباره نظامًا وحيدًا من أنظمة الحكومات. وكان لا بد من تقديم هذه الروابط فى لغة مألوفة. وإنا لنأمل أن نكون قد اصطحبناها معنا إلى الكتاب.

كذلك نأمل أن نكون قد جلبنا معنا من خبرتنا فى مجال التعليم قدرًا وافيًا من التعاطف مع أولئك الذين سيقومون بتدريس المنهج التمهيدى، خاصة هؤلاء المجبرين على تدريسه نتيجة لضرورة مناهج التخصص الدراسى. وليس اختياريًّا كجزء مرغوب فيه من تخصصهم المهنى. كما نأمل أن يساعدهم الكتاب على النظر بعين التقدير إلى المنهج كما نفعل نحن - باعتباره فرصة لفهم نظام سياسى كامل. إن هناك الكثير الذى يمكن تعلمه عن النظام من معاودة تفحص الحقائق المألوفة التى لا تحصى، فى ظل ذلك الشرط الذى ما زال يمثل تحديًا متزايدًا، وهو أن تكون هذه الحقائق إلى حدٍ ما هامة ومثيرة للانتباه، وفوق كل هذا، مترابطة.

يشير هذا كله إلى أكثر المشاكل إثارة للمتاعب وأكثرها إثارة للحرج، فيما يتعلق بهذا المنهج، وبهذا الكتاب، وبالعلوم السياسية بصفة عامة؛ وهى أن جميع الأمريكيين على معرفة وثيقة، إلى درجة كبيرة، بالشئون السياسية وشئون الحكومة الخاصة ببلدهم. فليست هناك حقيقة يصعب، من حيث الجوهر، استيعابها، وفى مجتمع مفتوح كهذا تتوافر الحقائق. هناك الكثير من الحقائق التى تعد من الأمور المألوفة فى أمريكا بينما يتم قمعها فى بلاد أخرى. وشيوع الأمور المألوفة فى المجالات السياسية يعد مشكلة بالفعل، لكن من الممكن أن يتحول إلى فضيلة. هذه الأمور المألوفة ذاتها تمدنا بمفردات لغوية يتم تقاسمها على نطاق واسع، كما تمكننا هذه المفردات من

التواصل بصورة فعالة على المستوى الأول للكتاب، متجنبين المفاهيم المجردة واللغة المِهَنية. كما أن تجاوز الأمور المألوفة للوصول إلى المستوى الثانى يضع تعريفًا لما نعتبره نحن المهمة الوحيدة بالغة الأهمية بالنسبة لمدرس العلوم السياسية ـ أن يواجه ملايين الحقائق وأن يختار من بينها العدد الأصغر من الحقائق التى تكون حقًّا ذات أهمية.

لقد حاولنا أن نعد إطار عمل يساعد المدرسين على إجراء بعض الاختبارات من بين الحقائق، ويساعد الدارسين على إجراء بعض الاختبارات لأنفسهم. هذه هى العلوم السياسية الجيدة، وهذه هى المواطنة الجيدة، تلك التى تعنى ما هو أكثر من مجرد الطاعة والتصويت، إنها تعنى المشاركة من خلال النقد البناء، حينما تتوفر القدرة على النفاذ من خلال الانفجار المعلوماتى إلى لُبِّ الحقيقة السياسية الدائمة.

إن إطار عملنا هذا هو الحرية والسلطة. وهذا يعنى، بالنسبة لمعظم الأمريكيين، الحرية فى مواجهة سلطة الحكومة، إذ أن الأمريكيين قد نشأوا على الاعتقاد بأن أى تمدد فى سلطة الحكومة يتضمن انكماشًا فى الحرية الشخصية. ونحن نتفق مع وجهة النظر التقليدية هذه إلى درجة ما. فمؤسسات الحكومة الأمريكية فى الحقيقة قائمة على التضاد؛ فحرية الشعب وسلطة الحكومة *متضادان*، وإنما هدف دستورنا هو أن يبين وسيلة للتعايش مع هذا التضاد. لكن الأمر، كما يقول قضاة المحكمة العليا أحيانًا لأقرانهم «نحن نتوافق، ونختلف جزئيًّا». ففى الحقيقة، تنتمى الحرية والسلطة كل منهما للأخرى مثل الزوج والزوجة؛ لكل منهما بعض المتطلبات المتعارضة، لكن ليس فى إمكان أى منهما أن ينتج، كأسرة، بدون الآخر.

وكما أن الحرية والسلطة متعارضتان، فإنهما كذلك متكاملتان. *فلن يكون هناك سوى قدر ضئيل من الحرية، إن وجدت على الإطلاق، دون سلطة حكومية*. فحرية كل فرد تعتمد بصورة أساسية على القيود الرادعة للآخرين فى محيط حياة هذا الفرد. ومعظم هذه القيود الرادعة يفرضها الناس بأنفسهم. ونحن نطلق على هذا صفة *السلوك المهذب*، واحترامنا للآخرين يُولد من إدراكنا أنه شرط لاحترامهم لنا. أما القيود الرادعة الأخرى على الحرية الشخصية فهى التى تُفرض ذاتيًّا بواسطة المجتمع. ويطلق الأوروبيون على هذه القيود الرادعة *المجتمع المتحضر*، بينما يطلق عليها علماء الاجتماع الأعراف. هذه

الأعراف قائمة باعتبارها وسيلة المجتمع إلى الحفاظ على النظام والقدرة على التنبؤ من خلال السلوك المتواتر، والعادات، والقيم المشتركة. إلا أنه، حتى فى أكثر المجتمعات استقرارًا، نجد القيود الرادعة التى يفرضها السلوك المهذب والمجتمع المتحضر غير كاملة وغير كافية، إذ يبقى ثمة مجال لقيد رادع حازم يستدعى ممارسة السيطرة العامة أو السلطة العامة. إن الملكية الخاصة، تلك القلعة العظيمة لحرية الفرد فى العالم الغربى، يمكن أن تختفى بدون إجراءات الرقابة الحكومية الحازمة.

ولو كانت الحرية مسألة غياب للسيطرة، فلن تكون هناك حاجة إلى كتاب مثل كتابنا هذا. بل لن يكون هناك فى واقع الأمر حاجة تذكر للعلوم السياسية بوجه عام. لكن السياسة، مهما كانت بعيدة فى العاصمة القومية أو فى عاصمة الولاية، إنما هى مسألة حياة أو موت. قد تكون مثيرة مثل أى رواية جيدة أو أى فيلم من أفلام المغامرات، إذا ما كانت المشكلة السياسية الرئيسية المثارة هى بقاء الفرد نفسه أو بقاء مجتمعه. لقد حاولنا أن نكتب كل فصل من هذا الكتاب على نحو يغرى القارئ بأن يسأل ما الذى تعنيه هذه المؤسسة الحكومية، أو هذه الوكالة، هذه اللجنة أو هذه الانتخابات، هذه المجموعة أو هذا التعديل، بالنسبة لى وبالنسبة لنا، وما هى الكيفية التى أوصلتها لأن تكون على الصورة التى هى عليها؟ هذا هو كل ما تدور قضية السلطة والحرية حوله ـ حريتى أنا وقيودك أنت، وقيودى أنا وحريتك أنت.

وعندما استقر اختيارنا على إطار للكتاب، ثارت الحاجة كذلك إلى منهاج للعمل. يجب أن يكون المنهاج مخلصًا للإطار؛ يجب أن ييسِّر الجهد فى اختيار أى الحقائق تكون ذات أهمية حيوية. يجب أن يساعد فى تقييم هذه الحقائق بوسائل لا تثقف الدارسين فحسب، بل تمكنهم كذلك من الاشتغال بالتحليل والتقييم بأنفسهم. وعلى الرغم من أننا غير ملتزمين بصورة حصرية بمنهاج واحد بأى مفهوم علمى أو فلسفى، إلا أن المنهاج المستخدم بصورة أكثر التزامًا هنا هو ذلك الذى يعتمد على التاريخ أو على التاريخ باعتباره تطورًا. فنحن نقوم أولاً بتقديم القضية العامة، واصفين الجهاز التشريعى، أو الحزب، أو الوكالة، أو السياسة، مع أكبر قدر من الحقائق اللازمة لسرد القضية ولتمكيننا من الوصول إلى المسألة الأكثر شمولاً، مسألة الحرية فى مواجهة السلطة الحكومية. ثم يلى

ذلك، أن نتساءل كيف وصلنا إلى ما نحن عليه. بأى سلسلة من الخطوات، ومتى حدث ذلك باختيارنا ومتى حدث بالصدفة؟ إلى أى مدى كان تاريخ الكونجرس أو الأحزاب أو رئاسة الدولة استجابة لمبدأ دستورى؟ ومتى كانت التطورات سلسلة من ردود الأفعال الملازمة بإلحاح للضرورة الاقتصادية؟ فالتاريخ هو منهاجنا لأنه يساعد على أن نقرر أى الحقائق أكثر أهمية حتى نختارها. كذلك يساعد التاريخ أولئك الذين يرغبون فى محاولة تفسير الأسباب التى أوصلتنا إلى حيث نحن الآن. لكن الأمر الأكثر أهمية حتى من التفسير، هو أن التاريخ يساعدنا على أن نصدر أحكامًا. وبعبارة أخرى، نحن ننظر إلى الأسباب بدرجة أقل وننظر إلى النتائج بدرجة أكبر. ولا يمكن أن تكون العلوم السياسية قد أوفيت حقها من خلال عمليات الوصف، والتحليل، والتفسير الموضوعية. وسيكون مصيرها الفشل إن لم يكن لديها رؤية عن المثال وعن الواقع كذلك. ما هو التوازن الجيد والملائم بين الحرية وسلطة الحكومة؟ ما الذى يستطيع أى دستور أن يفعله بهذا الصدد؟ وما الذى يستطيع أن يفعله الناس المستنيرون بهذا الشأن؟.

إن التقييم يجعل العلوم السياسية جديرة بالدراسة، ولكن يجعلها كذلك أكثر صعوبة فى دراستها. ويميز الأكاديميون بين العلوم الجامدة والعلوم الناعمة، وهم يعنون ضمنًا أن العلوم الجامدة هى وحدها العلوم الحقيقية، فلها معامل، ورجال يرتدون المعاطف البيضاء، وآلات دقيقة تقوم بقياسات تصل إلى العديد من العلامات العشرية، واختبارات لفروض مع «بيانات استدلالية معقدة». لكن هذه، كما يلاحظ جاريد دايموند عالِم الطب، وجهة نظر حديثة وضيقة، على اعتبار أن العلم باللاتينية يعنى المعرفة والملاحظة الدقيقة. ويقترح دايموند، ونحن نوافقه على ذلك، أن التمييز الأفضل هو ما بين العلوم الجامدة (أى الصعبة) والعلوم السهلة، على أن تُدْرَج العلوم السياسية ضمن النوعية الجامدة؛ لأنه، وبكل دقة، لا يمكن أن يوضع العديد من أكثر الظواهر الطبيعية أهمية فى العالم فى أنبوب اختبار ليتم قياسها بأرقام تتضمن العديد من العلامات العشرية. إلا أننا يجب أن نكون علميين بشأنها. بل أكثر من ذلك؛ فإن علماء العلوم الاجتماعية، على العكس من علماء الطبيعة، عليهم التزام بأن يقدروا ما إذا كان من الممكن تحسين الواقع. ولدى محاولتنا الوفاء بهذا الالتزام؛ فإننا نأمل أن نقيم الدليل على مدى الإثارة والتحدى الذى يمكن أن تكون عليه العلوم السياسية.

خطة الكتاب

إن الهدف الذى أخذناه على عاتقنا عند كتابة هذا الكتاب. بناء على ما تقدم، هو أن ننمى فهمنا للحرية والسلطة بأن نستكشف، بأقصى تفصيلات ممكنة، الوسيلة التى حاول بها الأمريكيون تحقيق التوازن بين الاثنين من خلال التوظيف الدقيق للقواعد، ومن خلال إنشاء مؤسسات متوازنة. وبالحفاظ على صيغ معتدلة من السياسة المنظمة. وينقسم هذا الكتاب إلى أربعة أجزاء، تعكس العملية التاريخية التى يمكن بواسطتها الحفاظ على التوازن (أو فقدانه) فيما بين الحرية وسلطة الحكومة. يتضمن الجزء الأول، «خطوات التأسيس»، الفصول المتعلقة بكتابة قواعد «العقْد». كان التأسيس بين عامى ١٧٨٧ ـ ١٧٨٩م قد جمع العناصر كلها؛ إلا أن هذا كان فى واقع الأمر المسعى الثانى بعد الفشل الأول. ولم يحقق العقد الأصلى، «مواد الكونفيدرالية»، توازنًا مقبولاً؛ كثيرًا من الحرية وقدرًا غير كافٍ من السلطة. كان التأسيس الثانى، التصديق على الدستور عام ١٧٨٩م، فى ذاته مسعى ناقصًا لتأسيس القواعد، وفى خلال عامين أضيفت بنود جديدة ـ التعديلات العشر الأولى، التى أطلق عليها اسم «وثيقة الحقوق». وعلى امتداد سنوات القرن ونصف القرن التى تلت التصديق عام ١٧٩١م، لعبت المحاكم دور الحكم والمترجم فى الصراع الذى دار حول تفسير هذه البنود. ويتضمن الفصل الأول تقديمًا لموضوع البحث الذى اخترناه. ويركز الفصل الثانى على التأسيس نفسه. ويؤرخ الفصلان الثالث والرابع للصراع الممتد لتقرير ما الذى كان يقصد بالمبادئ الثلاثة العظمى للحكومة المقيدة: *الفيدرالية. والفصل بين السلطات، والحريات والحقوق الشخصية.*

ويتضمن الجزء الثانى تلك الفصول التى يشار إليها أحيانًا بأنها «التفصيلات الصغيرة الكثيرة». لكن أيًّا من جزئيات الحكومة هذه لا تعنى شيئًا إلا عندما تكون

ضمن المحتوى الأكبر للأهداف التى يجب على الحكومة أن تحققها والحدود التى فرضت عليها. أما الفصل الخامس فهو مقدمة للمسألة الأساسية ألا وهى *الحكومة التمثيلية*، إذ أن هذه قد تم تقنينها مؤسسيًا بواسطة الكونجرس. فالكونجرس، بكل ما فيه من مشاكل، هو أعظم جهاز تشريعى مبدع فى العالم. لكن كيف يمكن للكونجرس أن يُهيئ ساحة التقاء تجمع بين الرضا والتسلط؟ كيف تؤخذ فى الاعتبار مطالب المجتمع فى المناقشات التى تدور فى داخل الكونجرس وفى المداولات التى تقوم بها لجانه؟ ما هى المصالح التى أصبحت ممثَّلة بصورة أعظم فعّالية فى الكونجرس؟ ما هى طبيعة ناخبى الكونجرس المحدثين؟

ويتولى الفصل السادس استكشاف الأسئلة نفسها بالنسبة للرئاسة. فعلى الرغم من أن المادة الثانية من الدستور تنص على أنه يجب على الرئيس أن يعمل على أن «تنفذ بإخلاص» القوانين التى يسنها الكونجرس، فقد كانت رئاسة الجمهورية دائمًا جزءًا من نظريتنا عن الحكومة التمثيلية، كما أن الرئاسة الحديثة، قد أصبحت، بصورة متزايدة، مُشرِّعًا وليست مجرد منفذ للتشريعات. فما الذى تفعله رئاسة قوية إذن فى تسيير الحكومة التمثيلية وفى ما يتمخض عنها من نتائج؟

ويعالج الفصل السابع الفرع التنفيذى باعتباره كيانًا منفصلاً عن الرئاسة، إلا أنه يجب إعادته، فى نهاية الأمر، إلى العملية العامة للحكومة التمثيلية. هذه، فى حقيقة الأمر، هى المشكلة الطاغية فيما نطلق عليه «البيروقراطية فى الديمقراطية». وبعد أن نتحدث عن تنظيم وأعمال «البيروقراطية» بالتفصيل، ننعطف إلى تقييم دور الكونجرس ورئيس الجمهورية فى فرض قدر من المسئولية السياسية على فرع تنفيذى قوامه خمسة ملايين موظف من المدنيين والعسكريين.

أما الفصل الثامن الخاص بالقضاء، فيجب ألا يتوه فى الزحام. فبينما أشار إليه هاميلتون على أنه «الفرع الأقل خطرًا» فقد أصبح القضاء بحق فرعًا مساويًا للفروع الأخرى، إلى درجة أنه لو كان هاميلتون ما زال على قيد الحياة اليوم، فإنه على الأرجح، سوف يبتلع كلماته هذه.

وقد اخترنا للجزء الثالث عنوان «السياسة والسياسات العامة». فالسياسة تحتوى كل جهود الأفراد والجماعات كافة، داخل الحكومة وخارجها كذلك، لتقرر ما سوف تفعله الحكومات وباسم من سوف تفعله. وتسير الفصول على نسق مفهومنا عن كيفية تطورات السياسة منذ الثورة وعن الطريقة التى تعمل بها فى هذه الأيام: الفصل التاسع، «الرأى العام وأجهزة الأعلام»؛ الفصل العاشر، «الانتخابات»؛ الفصل الحادى عشر، «الأحزاب السياسية»؛ والفصل الثانى عشر، «الجماعات والمصالح». لكننا نعترف بأنه، على الرغم من إمكانية وجود منوال تسير عليه السياسة الأمريكية، إلا إنها غير قابلة للتنبؤ بها بشكل ميسر.

أما الفصول الأخيرة فتدور أساسًا حول السياسات العامة، التى تعد الأكثر رصانة والتزامًا بأهداف محددة من بين كل جوانب تلك الظاهرة الأكبر؛ ظاهرة «الحكومة العاملة». ويعد الفصل الثالث عشر فى حقيقة الأمر دليلاً للسياسات العامة. وطالما أن معظم الأمريكيين يعرفون عن السياسات أقل بكثير مما يعرفونه عن المؤسسات وعن السياسة، فقد شعرنا أنه من الضرورى أن نقدم قاموسًا بالمفردات الشائعة للسياسات العامة. ولما كانت السياسات العامة تُميَّز فى الغالب الأعم بالأهداف التى تحددها الحكومة فى عبارات بليغة فضفاضة، ولما كان هناك عدد لا حصر له من الأهداف، فقد حاولنا أن ننفذ إلى ما بعد وما وراء الأهداف عن طريق التمعن فى «تقنيات السيطرة» التى يجب أن يجسدها أى هدف للسياسات العامة إذا ما كان لهذا الهدف أن يُنجز، ولو جزئيًا. أما الفصل الرابع عشر الذى يحمل عنوان «السياسة الخارجية والديمقراطية»، فيتجه نحو المجال الدولى وموقع أمريكا منه. والذى يهمنا هنا هو أن نفهم السياسات الخارجية الأمريكية ولماذا تبنينا السياسات العامة التى بين أيدينا. وإذا ما وضعنا فى حسابنا الخوف الأمريكى التقليدى من «وضع الأمة» والخطر الحقيقى من التورطات الدولية على الديمقراطية المحلية، فقد كان من الضرورى وجود فصل عن السياسات الخارجية فى كتاب عن الحكومة الأمريكية ويكشف كذلك الكثير عن أمريكا كثقافة.

ونختم الكتاب بالتأكيد على دور أمريكا كدولة تقود العالم اقتصاديًا وسياسيًا. هل «أمريكا المنار»؛ هو دور الولايات المتحدة فى القرن الحادى والعشرين؟

هناك نسخة مختصرة، معتمدة بواسطة ديريك ريفيرون، المسئول فى شبكة كتاب لووى وجينسبرج، وتمثل دراسة تفاعلية إرشادية مساعدة لعرض الكتاب، تزود الدارسين بعرض شامل ومتعمق «للتفصيلات العديدة» فى كل فصل مع امتحان قصير تدريبى تفاعلى لكل فصل، يرتب درجات استجابة الدارسين مباشرة ويوجههم إلى أجزاء النص التى يحتاجون لمراجعتها.

ونحن نأمل أن يجد الدارسون المادة الموجودة على الشبكة مفيدة فى مراجعتهم لكتاب «*الحكومة الأمريكية*». ويمكنكم زيارة الموقع على العنوان:

http:/www.wwnorton.com/lowi7



شكر وعرفان

لقد تم بالفعل توصيف دارسينا فى جامعتى كورنل وجونز هوبكنز على أنهم كانوا عاملاً جوهريًا فى وضع هذا الكتاب. لقد كانوا مجتمعنا الأكثر قربًا وثقافة، وكانوا كرماء حقًا. وكان هناك جزء آخر من مجتمعنا، ربما كان بمنزلة ضاحية كبيرة، ذلك هو علم العلوم السياسية ذاته. أما دَيْننا لأستاذية زملائنا فمن الممكن قياسه علميًا، ربما للعديد من العلامات العشرية، عند إحصاء هوامش كل فصل. وعلى الرغم من الشكاوى العديدة حول كون ميدان البحث علميًا لدرجة كبيرة، أو لأنه ليس علميًا بما فيه الكفاية، فإن العلوم السياسية حية وبصحة جيدة فى الولايات المتحدة. إن هذا مظهر من مظاهر الديمقراطية ذاتها، وقد نما وتغير استجابة للتطورات التى طرأت على الحكومة وعلى الشئون السياسية التى تابعناها تاريخيًا فى كتابنا. ولو أننا وضعنا «خطًا زمنيًا» على تاريخ العلوم السياسية، بمثل ما فعلنا فى كل فصل من الكتاب، فإن ذلك سوف يظهر ارتباطًا وثيقًا بالتطورات التى شهدتها «الحالة الأمريكية». كان هذا الفرع من المعرفة أحيانًا بعيدًا عن الصورة وانتقاديًا، وفى أحيان أخرى كان فى قلب الصورة وربما ملتمسًا للأعذار. لكن العلوم السياسية لم تكن أبدًا غير قادرة على إنتاج الأدبيات المتعلقة بها، وبدونها، كانت مهمتنا ستغدو مستحيلة.

كان هناك، بالطبع، أفراد اعتمدنا عليهم بصفة خاصة. ومن بين كل الكتاب، الأحياء والأموات، نجد أنفسنا مدينين لكتابات اثنين ـ James Madison وAlexis de Tocqueville. وقد ساهم كتاب عظماء آخرون كثيرون فى تشكيلنا مثلما شكلوا سائر أساتذة العلوم السياسية. لكن ماديسون وتوكفيل كانا بالنسبة لنا، ليس فقط جسرًا يفضى إلى كل المسائل السياسية التى لا ترتبط بزمن؛ بل كانا بمنزلة مثال للعلوم السياسية نفسها. إن العلوم السياسية يجب أن تكون علمية بصورة راسخة فى

بحثها فى ما هو كائن، إلا أنها يجب أن تُبْقِى على قيد الحياة شعورًا قويًا بما يجب أن يكون، معترفة بأن الديمقراطية، لا هى بالأمر الطبيعى، ولا هى بالأمر الطيب بصورة لا تتغير، وأنها يجب أن تكرس جهدها بكل قوة للتحليل الانتقادى الدائم لكل المؤسسات السياسية من أجل الإسهام فى الحفاظ على توازن مقبول بين الحرية الشخصية والسلطة العامة.

وإنه ليسرنا أن نقر بديْننا للعديد من الزملاء الذين كان لهم دور مباشر وفعال فى نقد وإعداد مخطوطة الكتاب. لقد تم قراءة الطبعة الأولى ومراجعتها بواسطة:

Gray Bryner, Brigham Young University; James F. Herndon, Virginia Polytechnic Institute and State University; James W. Riddlesperger, Jr., Texas Christian University; John Schwarz, University of Arizona; Toni-Michelle Travis, George Mason University of Maryland.

لقد كانت تعليقاتهم مصدر عون كبير.

أما بالنسبة للطبعات التالية، فقد اعتمدنا بصورة مكثفة على المراجعات المتعمقة للمخطوطة التى تلقيناها من:

David Canon, University of Wisconsin; Russell Hanson, Indiana University; William Keech, University of North Carolina; Donald Kettl, University of Wisconsin; Anne Khademian, University of Wisconsin; William McLauchlan, Purdue University; J. Roger Baker, Wittenburg University; James Lennertz, Lafayette College; Allan McBride, Grambling State University; and Joseph Peek, Jr., Georgia State University.

وكانت النصائح التى تلقيناها من هؤلاء الزملاء موضع ترحيب خاص لأنهم جميعًا استخدموا الكتاب فى فصولهم الدراسية. أما الزملاء الآخرون الذين قدموا لنا تعليقات مفيدة، مبنية على خبرتهم الشخصية مع نص الكتاب، فهم:

Doglas Costain, University of Colorado; Robert Hoffert, Colorado State University; David Marcum, University of Wyoming; Mark Silverstein, Boston University; and Norman Thomas, University of Cincinnati.

نريد كذلك أن نؤكد شكرنا للزملاء الأربعة الذين هيؤوا لنا ميزة اختبار طبعة

تجريبية لكتابنا باستخدامه كنص رئيسى فى المناهج التمهيدية عن الحكومة الأمريكية. لقد لعبت ردود أفعالهم وردود أفعال تلاميذهم دورًا هامًا فى طبعتنا الأولى. نحن نشعر بالعرفان لكل من :

Gary Bryner, Brigham Young University; Allan J. Cigler, University of Kansas; Burnet V. Davis, Albion College; and Erwin A. Jaffe, California State University- Stanislaus.

كما أننا نشعر بالعرفان الشديد لعدد من الزملاء الذين تفضلوا بإعارتنا فصولهم الدراسية. فخلال السنوات الثمانى الماضية، أتيحت لنا الفرصة لنحاضر فى عدد من الكليات والجامعات على طول البلاد وأن نستفيد من مناقشة كتابنا مع أولئك الذين يعرفونه أفضل من غيرهم ـ الزملاء والدارسين الذين كانوا يستخدمونه. ونحن نقدر الاستقبال الكريم الذى استقبلنا به فى :

Austin Community College, Cal State- Fullerton, University; of Central Oklahoma, Emory University, Gainesville College, Georgia Southern University, Georgia State University, Golden West College, Grambling State, University of Houston- University Park, University of Illinois- Chicago, University of Illinois - Urbana - Champaign, University of Maryland- College Park, University of Massachusettes- Amherst, Morgan State University, University of North Carolina- Chapel Hill, University of North Texas, University of Oklahoma, Oklahoma State University, Pasadena City College, University of Richmond, Sam Houston State, San Bernadino Valley College, Santa Barbara City College, Santa Monica College, University of Southern California, Temple University, University of Texas- Austin, Texas Tech University, Virginia Commonwealth University, and University of Wisconsin- Madison.

وقد كان أحد الملامح المستحدثة مجموعة من «صناديق العملية الإجرائية» التى تصور الأداء العملى الفعلى لإجراء سياسى أو مؤسسة سياسية كبرى. وقد كان العديد من الأشخاص، وجميعهم من الشخصيات الرئيسية فى مجالات تخصصهم، على درجة عالية من الكرم بأن ساهموا بوقتهم وخبرتهم لمساعدتنا فى تطوير هذه الأدوات التعليمية المفيدة. نحن نشكر:

Thomas Edsall, the Washington Post; Kathleen Francovic, CBS News; Benjamin L. Ginsberg, Republican National Committee; and Ray Rist, U.S. General Accounting Office.

هناك ملمح جديد آخر لنص الكتاب هو تضمينه «خرائط التصور» ونتيجة لتدريسنا نحن، تحققنا من أن الدارسين يستفيدون من رؤية كيف تؤدى التصورات المجردة عملها فى حالة تطبيقها. لقد سعينا إلى أن نستحضر صورًا ذهنية لعدد من التصورات التى اعتبرناها محورية فى دراستنا للحكومة الأمريكية ومن المحتمل أن تكون صعبة فى الفهم. وتتضمن معظم فصول الكتاب خريطة واحدة أو أكثر من خرائط التصور.

ونحن مدينون بالعرفان كذلك لقدرات العديد من مساعدى الأبحاث وعملهم الشاق، والذى لن يتسنى أبدًا مجازاتهم على مساهماتهم بصورة كافية:

Douglas Dow, Rebecca Fisher, John Forren, Michael Harvey, Doug Harris, Brenda Holzinger, Steve McGovern, Melody Butler, Nancy Johnson, Noah Silverman, David Lytell, Mingus Mapps, Dennis Merryfield, Rachel Reiss, Nandini Sathe, Rob Speel, Jennifer Waterston, and David Wirls.

وبالنسبة للطبعة السابعة، فقد أعطى Israel Waismel- Manor مجهودًا ووقتًا عظيمين فى إخراجها.

ولم تقم Jacqueline Discenza بطباعة أعداد من مسودات المخطوطة فحسب، بل ساعدت كذلك فى الحفاظ على ترابط المشروع. ونحن نشكرها على عملها الشاق وعلى إخلاصها.

ويود Theodore Lowi أن يعبر عن عرفانه للمؤسسة الفرنسية ـ الأمريكية، ولمؤسسة Gannett، اللتين ساعدت دعواتهما اللتان وجهتا إليه فى توقيتات مناسبة على إعداد الجزء الخاص به من هذا المشروع.

وفوق كل هذا، فربما نود أن نشكر أولئك الذين عملوا على أن يكون إنتاج الكتاب ومكوناته متماسكة ومركزة. ولقد كان Steve Dunn ناشرًا موهوبًا للغاية، ومستمرًا دائمًا فى عرض العديد من المقترحات لكل طبعة جديدة. وساعدت Aubrey

Anable فى تتبع الكثير من التفاصيل. وكانت Christine Habermaas مراجعًا فوق العادة للمخطوطة وللمشروع. محافظة على تقاليد سابقيها. وأما Diane O'Connor فقد كانت مديرة إنتاج ذات كفاءة عالية. كما نود أن نشكر من ساهموا بجهودهم فى طبعات الكتاب السابقة:

Kathy Talalay, Scott McCord, Margaret Farley, Traci Nagle, Margie Brassil, Stephanie Larson, Sarah Caldwell, Nancy Yanchus, Jean Yelovich, Sandra Smith, Sandy Lifland, Amy Cherry, Roby Harrington,

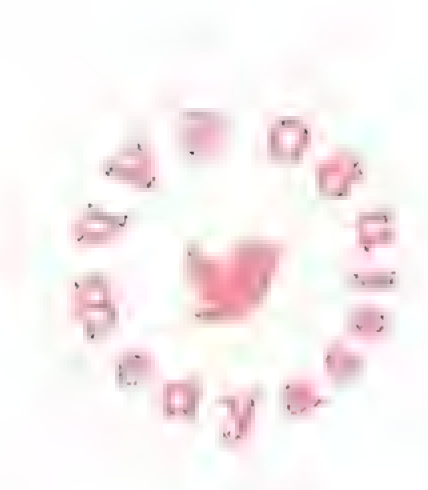
وبصفة خاصة Ruth Dworkin

ونحن فوق ذلك، نشعر بالمزيد من السعادة، إذ نعفى كل هؤلاء المشاركين من أى تقصير، أو أخطاء، أو إساءات للتقدير، التى لا بد وأن تكتشف. ونحن نأمل أن يكون الكتاب خاليًا من كل أخطاء للإنتاج. ومن الأخطاء النحوية. والإملائية. وأخطاء الاقتباس، والاقتباسات المتروكة... إلخ. ومن هذا المقام، يهدف أى كتاب إلى أن يبلغ درجة الكمال. لكننا، أساسًا، لم نحاول أن نؤلف كتابًا خاليًا من الأخطاء، ولم نحاول أن نؤلف كتابًا يرضى كل الناس. لقد حاولنا مرة أخرى أن نؤلف كتابًا مؤثرًا، كتابًا لا يؤخذ بصورة غير جدية. ولم يكن هدفنا أن نجعل من كل قارئ عالمًا فى مجال العلوم السياسية. لقد كان هدفنا هو أن نستعيد السياسة كمادة دراسية ذات مذاق بحثى ممتع وملئ بالحيوية، مستنقذين إياها من أغلال الاختصار الشديد ومن التطويل المبالغ فيه. يمكن لكل إنسان أن يحصل على المعرفة؛ لأن كل ما يتعلق بالسياسة يسهل الوصول إليه. ولا يتحتم على المرء أن يكون مذيعًا تليفزيونيًّا ليستفيد من الأحداث السياسية. ولا يتحتم على المرء أن يكون فيلسوفًا لكى يجادل حول ضروريات الديمقراطية، أو محاميًّا ليدخل فى صراع حول التفسيرات الدستورية، أو عالمًا فى الاقتصاد ليناقش السياسة العامة. إننا سنكون فخورين للغاية إذا ما أسهم كتابنا بقدر صغير فى استعادة فن المجادلات السياسية قديم العهد.

Theodore J. Lowi

Benjamin Ginsberg

يوليو ٢٠٠١م



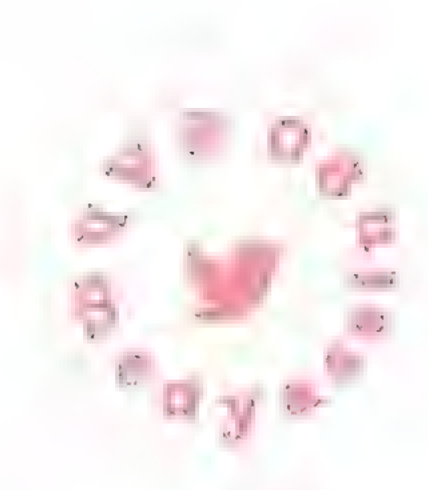
تصوير
أحمد ياسين
تويتر
@Ahmedyassin90

الجـزء الأول

خطوات التـأسيس

- الفصل الأول: الحـرية والسلطة
- الفصل الثـانى: بناء الحـكومة
- الفصل الثالث: الإطار الدستورى
- الفصل الرابع: الدسـتور والفـرد





تصوير
أحمد ياسين
تويتر
@Ahmedyassin90

الفصل الأول

الحرية والسلطة

مقدمة إلى المشكلة

هناك قصة كثيرًا ما يرويها رجال السياسة حول ناخب ينتمى إلى منطقة الغرب الأوسط، الذى سارع بعد عودته إلى الوطن بعد أداء الخدمة العسكرية فى كوريا، إلى الاستفادة من المزايا التعليمية الفيدرالية المقررة له بمقتضى التشريع الخاص بالمجندين لاستكمال دراسته فى الكلية. وبعد تخرجه، تمكن هذا الشخص من الحصول على قرض حكومى من «إدارة المشروعات الصغيرة» لمساعدته فى البدء فى عمل خاص به، وعلى قرضٍ برهنٍ عقارى تموله «إدارة الإسكان الفيدرالية» لشراء منزل. وتلقى بعد ذلك علاجًا طبيًا من إحدى مستشفيات إدارة المحاربين القدماء، تضمن معالجته بعقاقير جرى تطويرها بواسطة معاهد الصحة القومية. يقوم هذا الناخب بقيادة سيارته يوميًا على أحد الطرق السريعة ذات المسارات (الحارات) الأربعة الذى أنشئ بمقتضى البرنامج الفيدرالى للطرق السريعة فيما بين الولايات، وفى بعض الأحيان يستقل القطار الحكومى. «أمتراك»، للسفر إلى مدينة مجاورة، كما أنه، على الرغم من أن السفر جوًا يسبب له بعض التوتر، يعتمد على «إدارة الطيران الفيدرالية» للتيقن من أن الطائرة التى يعتمد عليها فى رحلات العمل والعطلات آمنة. وعندما بلغ أبناء الناخب سن الالتحاق بالمدرسة الثانوية، حصلوا على قروض الطلاب الفيدرالية لمساعدتهم فى دفع مصروفاتهم. وفى الوقت نفسه، كان والداه المتقدمان فى العمر سعيدين لتلقيهما كل شهر شيكات الضمان الاجتماعى. وعندما احتاج والده، بصورة غير متوقعة،

لإجراء عملية جراحية كبيرة، فقد أمكن تجنب تعرضه للإفلاس المالى لأن برنامج العلاج الحكومى قام بدفع الجزء الأكبر من التكاليف.

جوهر التحليل

- أصبحت الحكومة سلطة قوية وشاملة فى الولايات المتحدة.
- الحكومة الأمريكية مقامة على مؤسسات ديمقراطية منتخبة وأجهزة تمثيلية شعبية.
- عندما يدرك المواطنون أن الحكومة يمكن أن تستجيب لمطالبهم، فإنهم يصبحون أكثر ميلاً إلى دعم توسعها.
- يمكن أن يمثل نمو سلطة الحكومة تهديدًا، لأنها تقلل من تأثير الجماهير على صنع السياسة، كما تقلل من الحاجة إلى تعاون المواطن.

ماذا كان رد فعل صديقنا القادم من الغرب الأوسط إزاء كل هذا؟ حسنًا، فى عام ١٩٨٠م وعام ١٩٨٢م أيد بقوة ترشيح رونالد ريجان للرئاسة بسبب وعد ريجان بأن يزيح ثقل الحكومة الفيدرالية عن كاهل الشعب. وفى خلال التسعينيات، عندما اقترب موعد تقاعد صديقنا، استمر فى التصويت لصالح مرشحى الحزب الجمهورى للرئاسة الذين وعدوا بالإبقاء على انخفاض الضرائب المفروضة عليه. إلا أنه بدأ كذلك فى تأييد المرشحين الديمقراطيين لمجلسى النواب والشيوخ الذين وعدوا بالتوسع فى بعض البرامج مثل الضمان الاجتماعى والرعاية الطبية، التى سوف يعتمد عليها عندما يتقدم به السن. ومثل ملايين الأمريكيين الآخرين، فإن ناخبنا المفترض لم يجد تناقضًا فى رغبته أن يدفع ضرائب منخفضة وأن يحصل على خدمة ذات مستويات عالية. ومثل ملايين آخرين كذلك، ظن أن تقسيم تصويته بين المرشحين الديمقراطيين والجمهوريين فكرة لا بأس بها. لقد اعتقد أنه إذا ما انقسمت السيطرة على الحكومة، فلن يستطيع أى حزب منهما أن يسبب للبلاد الكثير من المتاعب.

لقد أصبحت الحكومة سلطة قوية وشاملة فى الولايات المتحدة. فى عام ١٧٨٩م وعام ١٨٨٩م وحتى فى عام ١٩٢٩م، كانت الحكومة القومية الأمريكية محدودة فى الحجم، وفى المجال، وفى النفوذ، فى حين كانت الولايات تقوم بأداء معظم وظائف الحكومة الهامة. لكن، مع حلول عام ١٩٣٣م اتسع نفوذ الحكومة لكى تواجه الأزمة التى تسبب فيها انهيار سوق الأوراق المالية عام ١٩٢٩م، و«الكساد الكبير» الذى أعقبه، والتهافت على سحب الودائع من البنوك عام ١٩٣٩م. وقد أجاز الكونجرس قانونًا يقضى بإشراك الحكومة فى الأعمال الخاصة بالرهن العقارى والرهن الزراعى، والائتمان، والتخفيف من الضغوط النفسية على الأفراد. واليوم أصبحت الحكومة القومية مؤسسة ضخمة ذات برامج وسياسات تصل إلى كل ركن من أركان الحياة الأمريكية. فهى تراقب اقتصاد الأمة، وهى المستخدم الأكبر لأفراد الأمة، وهى تهيئ للمواطنين خدمات عديدة؛ وهى تسيطر على مؤسسة عسكرية هائلة، كما تدير نطاقا واسعًا من الأنشطة الاجتماعية والتجارية. وقد شهدت السنوات القليلة الماضية محاولات لتأسيس نظام قومى للرعاية الصحية، وهو ما يعطى الحكومة قسطًا كبيرًا من السيطرة على قطاع آخر كبير من اقتصاديات البلاد. لم يحلم مؤسسو أمريكا أن تتولى الحكومة مثل هذه المسئوليات ونحن، فى أيامنا هذه، من الصعب حقًا أن نحلم بزمنٍ لم تكن الحكومة فيه جزءًا هامًا من حياتنا كما هى الآن.

أسئلة محورية

- **الحكومة والسيطرة**

ما هى أسس الحكومة؟

ما هى الصور التى يمكن أن تكون عليها الحكومة؟

كيف يمكن للمواطنين أن يؤثروا فيما تفعله الحكومة؟

- **من الإخضاع إلى الرضا**

بأى وسائل واسعة النطاق كانت الحكومات الدستورية قادرة على ضمان رضا مواطنيها؟

ما هى العواقب التاريخية للتوسع فى السياسات الديمقراطية خلال ذلك الوقت؟

- **الحرية والسلطة**

كيف يمكن أن يصبح نمو سلطة الحكومة مصدر تهديد للمواطنين؟

كان نمو الحكومة فى الولايات المتحدة مصحوبًا بتغير فى الطريقة التى ينظر بها الأمريكيون إلى الحكومة. ففى القرن التاسع عشر، كان الأمريكيون بصفة عامة يشعرون بالحذر تجاه أية حكومة، خاصة تلك الحكومة القومية النائية. فالحكومة تعنى السيطرة، والسيطرة تعنى قدرًا أقل من الحريات الشخصية. فأحسن الحكومات، كما عرَّفها توماس چيفرسون، هى تلك التى تمارس أدنى قدر من الحكم. ولا يزال كثير من الأمريكيين حتى اليوم يرددون، بشكل سطحى، تلك الرؤية المبكرة، لكن نظرية جديدة عن الحكومة الديمقراطية بدأت تسود الفكر السياسى تدريجيًا. تنص تلك النظرية الجديدة على أنه إذا أمكن جعل الحكومة تمثل تهديدًا أقل، وانعزالاً أقل، عن طريق الانتخابات وصور الرقابة الشعبية الأخرى فإن الحكومة الأكثر قوة ستصبح عندئذ حكومة ذات قدرة أعظم على خدمة الشعب. وبعبارة أخرى، ستكون سيطرة الحكومة على الشعب أكثر قبولاً إذا كان الشعب بدوره، رقيبًا على الحكومة[1].

واليوم، هناك إجماع واسع النطاق على تفضيل حكومة كبيرة ونشطة. لقد تعهد رونالد ريجان فى خطابه الافتتاحى الأول، وهو أكثر من يتصف بكونه محافظًا من بين رؤسائنا خلال أكثر من نصف قرن، بأن يحد من نمو المؤسسة الاتحادية، لكنه أعلن فى الوقت نفسه، «الآن، وحتى لا يكون هناك مجال لسوء الفهم، ليس فى نيتى أن أتخلص من الحكومة. لكن، على الأحرى، أن أجعلها تعمل»[2]. وقد كرر ريجان مشاعره هذه فى خطابه الافتتاحى عام ١٩٨٥م. وفى الخطاب الذى ألقاه بيل كلينتون عام ١٩٩٢م بمناسبة قبوله ترشيح الحزب الديمقراطى له، أبدى ملاحظة صائبة مؤداها أن «الجمهوريين قد جعلوا حملاتهم الانتخابية تدور حول رفض الحكومة الكبيرة طيلة

---

(١) انظر على سبيل المثال:

Richard Wollheim, "A Paradox of the Theory of Democracy," in Philosophy, Politics, and Society ed. Peter Laslett and W.G. Runciman (oxford: Blackwell, 1962).

(٢) الخطاب الافتتاحى للرئيس ريجان، جريدة نيويورك تايمز، ٢١ يناير ١٩٨١م، صفحة B1.

جيل كامل... لكن هل لاحظتم؟ لقد قاموا بتسيير هذه الحكومة الكبيرة طيلة جيل كامل، ولم يغيروا شيئًا»[٣].

يريد الأمريكيون إذن أن يحتفظوا بالمزايا السياسية والاقتصادية التى يعتقدون أنهم اكتسبوها من الحكومة، وأن تبقى الأموال التى دفعوها مقابل هذه المزايا ثابتة (انظر الجدول رقم ١ ـ ١). فقد أوضح استطلاع للرأى، على سبيل المثال، أن ٧٥ فى المائه من الأمريكيين عارضوا إجراء أى تخفيضات فى الضمان الاجتماعى والرعاية الطبية، على الرغم من أن الغالبية. من الناحية النظرية، تحبذ كذلك فكرة التوازن فى الميزانية الفيدرالية[٤]. وبالطبع، تشكل برامج الضمان الاجتماعى والرعاية الطبية مكونين رئيسيين من بنود الإنفاق القومى فى الميزانية الفيدرالية. واستنادًا إلى الدراسة التى أجرتها جامعة ميتشجان عن الانتخابات القومية، فإن نصف الناخبين جميعًا يعتقدون أنه من المهم للحكومة أن توفر المزيد من الخدمات، حتى لو تطلب ذلك المزيد من الإنفاق[٥]. كيف تسنى للحكومة أن تلعب مثل هذا الدور الهام فى حياتنا؟ كيف تأتى للأمريكيين أن يفقدوا بعضًا من خوفهم من الحكومة النائية وأن ينظروا إلى الحكومة كخادم قيِّم بدلاً من كونه مصدر تهديد لحريتهم؟

للإجابة على هذه الأسئلة، سوف يتولى هذا الفصل **أولاً**: تقييم معنى وشخصية الحكومة بصفة عامة، واصفًا بعض الصيغ البديلة التى يمكن أن تكون عليها الحكومات والاختلافات الرئيسية فيما بينها. وثانيًا: سوف نقوم بفحص العوامل التى أدت إلى صيغة بعينها من صيغ الحكومات ـ *الديمقراطية التمثيلية* ـ فى أوروبا الغربية

---

(٣) E. J. Dionne. "Beneath the Rhetoric, an Old Question

جريدة واشنطون بوست، ٣١ أغسطس ١٩٩٢م، صفحة ١.

(٤) Eric Pianin and Mario Brossard, "Social Security and Medicare: Sacred Cows."

جريدة واشنطون بوست العدد القومى الأسبوعى، ٧ أبريل ١٩٩٧م، صفحة ٣٥.

(٥) دراسة عن الانتخابات القومية الأمريكية عام ١٩٩٤م قام بها مركز الدراسات السياسية فى جامعة ميتشجان. وتم الحصول على البيانات من:

Inter- University Consortium for Political and Social Research in Ann Arbor. Michigan.

جدول ١ ـ ١

إنفاق حكومة الولايات المتحدة (بمليارات الدولارات)

تقديرات	١٩٩٩م فعلى	٢٠٠٠م	٢٠٠١م	٢٠٠٢م	٢٠٠٣م	٢٠٠٤م
الدفاع القومى						
وزارة الدفاع ـ نفقات عسكرية	٢٦١	٢٧٧	٢٧٧	٢٨٤	٢٩٣	٣٠٢
نفقات أخرى	١٣	١٣	١٤	١٤	١٤	١٥
إجمالى الدفاع القومى	٢٧٤	٢٩١	٢٩١	٢٩٨	٣٠٧	٣١٧
الشئون الدولية	١٥	١٧	٢٠	١٩	١٩	١٩
الشئون العلمية العامة، والقضاء، والتكنولوچيا	١٨	١٩	٢٠	٢١	٢١	٢١
الطاقة	١	ـ٢	ـ١	ـ١	ـ(*)	ـ١
الموارد الطبيعية والبيئية	٢٤	٢٤	٢٥	٢٦	٢٥	٢٦
الزراعة	٢٣	٣٢	٢٢	١٨	١٤	١٢
التجارة وائتمان الإسكان	٣	٦	٣	٢	٢	٢
النقل	٤٣	٤٧	٥٠	٥١	٥٢	٥٤
التنمية الإقليمية وتنمية المجتمع	١٢	١١	١٠	١٠	١٠	١٠
التعليم، التدريب، العمالة، والخدمات الاجتماعية	٥٦	٦٣	٦٨	٧٤	٧٧	٧٩
الصحة	١٤١	١٥٤	١٦٧	١٨١	١٩٥	٢١١
الرعاية الطبية	١٩٠	٢٠٣	٢٢١	٢٢٩	٢٤٢	٢٦٥
أمن الدخل	٢٣٨	٢٥١	٢٦٠	٢٧٦	٢٨٨	٣٠١
الأمن الاجتماعى	٣٩٠	٤٠٧	٤٢٦	٤٧٧	٤٦٩	٤٩٣
فوائد وخدمات المحاربين القدامى	٤٣	٤٧	٤٦	٤٩	٥١	٥٣
إدارة العدل	٢٦	٢٧	٣١	٣١	٣١	٣١
الحكومة العامة	١٦	١٥	١٥	١٦	١٦	١٧
صافى الفوائد	٢٣٠	٢٢٠	٢٠٨	١٩٩	١٨٩	١٧٨
علاوات		١	ـ١	ـ*	ـ*	ـ*
متحصلات غير موزعة	ـ٤٠	ـ٤٣	ـ٤٦	ـ٤٩	ـ٤٧	ـ٤٧
الإجمالى	١٫٧٠٣	١٫٧٩٠	١٫٨٣٥	١٫٨٩٥	١٫٩٦٣	٢٫٠٤١

(*) ٥٠٠ مليون دولار أو أقل

ملحوظة: الإنفاق الوارد بالسالب يعنى أن الإيرادات تتجاوز المصروفات. قد لا يتفق حاصل جمع الأرقام مع المجموع الكلى نتيجة للتقريب.

المصدر:

A Citizen's Guide to the Federal Budget (Washington, DC: U.S. Office of Management and Budget, 2001).

والولايات المتحدة. فالحكومة التمثيلية هى نظام من أنظمة الحكومات تتيح للجماهير الفرصة لجعل الحكومة سريعة الاستجابة من خلال اختيار الممثلين. وفى النهاية، سوف نبدأ فى تناول المسألة المحورية، ليس بالنسبة لهذا الكتاب فحسب، ولكن بالنسبة لأكثر المشاكل جوهرية واستدامة فى السياسات الديمقراطية ـ مسألة العلاقة بين الحكومة والسلطة.

الحكومة والسيطرة

الحكومة، هو المصطلح الذى يستخدم عادةً فى وصف المؤسسات الرسمية التى تُحكَم من خلالها أراض معينة والبشر المقيمين فوقها ـ وأن تَحكُم هو أن تسيطر. *وتتكون الحكومة من مؤسسات وممارسات ينشئها الحكام لتقوية واستدامة سلطتهم وسيطرتهم على إقليم ما وعلى سكانه*. وقد تكون الحكومة فى صورتها البسيطة على هيئة مجلس القبيلة الذى يجتمع من وقت لآخر لتقديم المشورة لشيخ القبيلة، وقد تكون معقدة على غرار المؤسسة الضخمة الموجودة لدينا نحن، بكل ما لديها من تشكيلات، وقوانين، ونظم إدارية.

أسس الحكومة

تتطلع الجماعات إلى الوصول الحكم لأسباب عديدة. فبعضها لديه أعلى قدر من الأهداف النبيلة، بينما لا يزيد البعض الأخر عن كونهم لصوصًا طامحين. ولكن أيًا ما كانت دوافعهم وشخصياتهم؛ فإن على أولئك الذين يتطلعون إلى أن يحكموا، أن يكونوا قادرين على ضمان الطاعة ودرء خطر الخصوم، وجمع العوائد اللازمة لتحقيق هذه المهام[٦]. وهذا هو السبب فى أن الحكومات، مهما كانت هيأتها، قد تضمنت

---

(٦) للاطلاع على مناقشة متميزة فى هذا الشأن، يرجى الرجوع إلى:
Charles Tilly, "Reflectioms on the History of European State - Making," *in The Formation of National State in Western Europe*, ed. Charles Tilly (Princeton: University Press, 1975), pp. 3-83.

كما يمكن الرجوع إلى:
Charles Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime." *in Bringing the State Back* In, ed. Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (New York: Cambridge University Press, 1895), pp. 169-91.

تاريخيًا مكونين أساسيين: وسيلة للإخضاع، مثل قوات الجيش أو قوات الشرطة، ووسيلة لجمع العوائد. وتتكون بعض الحكومات، من بينها حكومات عديدة فى الدول الأقل نموًا فى وقتنا الحاضر، من عناصر لا تزيد كثيرًا عن جيش ووكالة لجمع الضرائب. وهناك حكومات أخرى، خاصة فى الدول النامية، مثل الولايات المتحدة، تحاول أن توفر الخدمات إضافة إلى جمع الضرائب لكى تضمن الرضا الشعبى بسيطرتها. وتعتبر السلطة فى ذاتها هى الغاية بالنسبة لبعض الحكومات. وبالنسبة لأكثريتها، فإن السلطة ضرورية للحفاظ على النظام العام. وسوف تعطيك «خريطة التصور رقم ١ ـ ١» فكره عن أوجه عديدة للسيطرة الحكومية التى تُمارس على طالب جامعى.

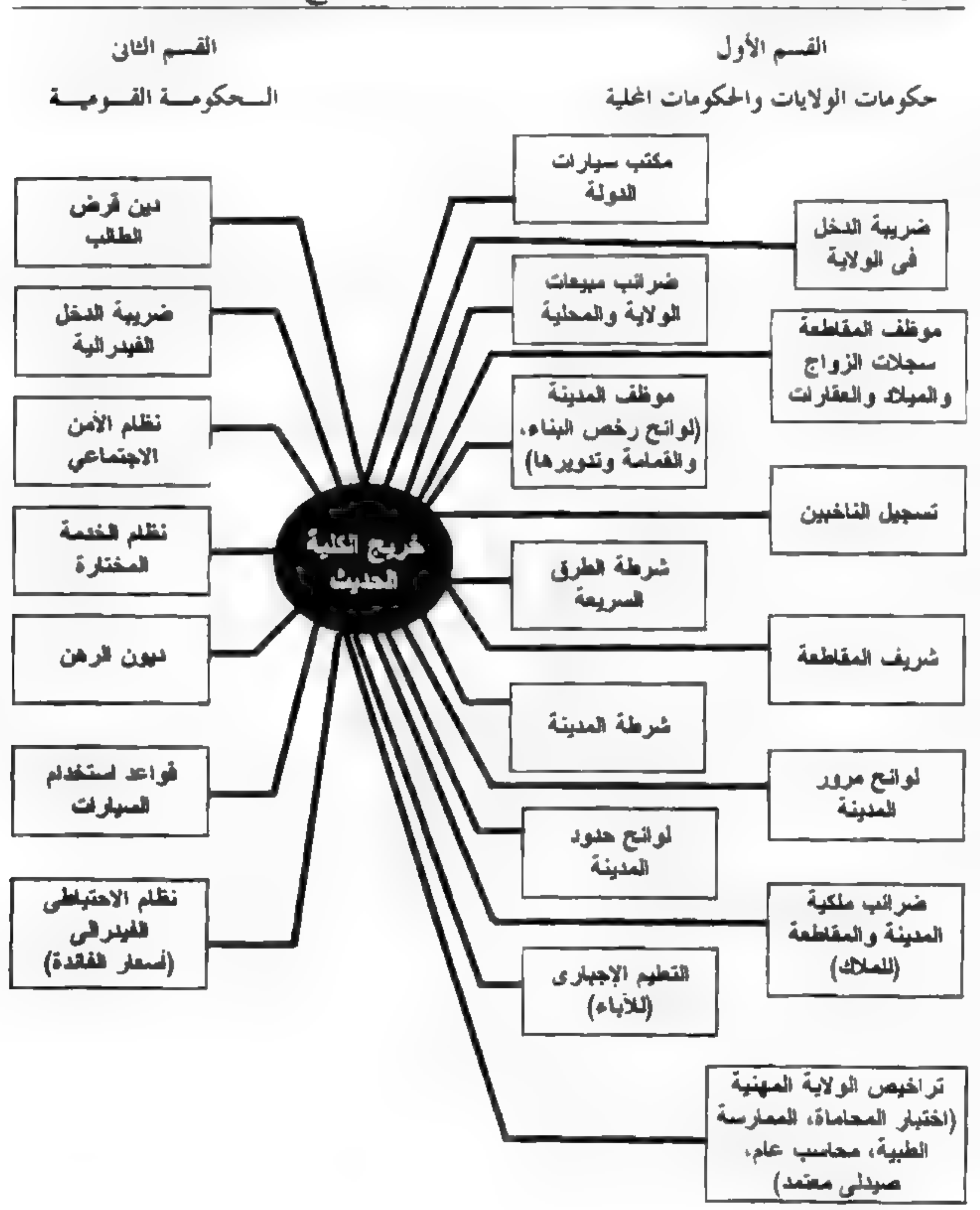
وسائل الإخضاع. ينبغى أن يكون لدى الحكومة السلطة لتفرض أوامرها على الناس فى كل مكان، ولتجعلهم يمتثلون لقوانينها، ولتعاقبهم إذا لم يفعلوا. ويأخذ الإخضاع أشكالاً مختلفة، وفى كل سنة يخضع ملايين من الأمريكيين لشكل أو آخر من أشكال الإخضاع الحكومى.

أحد أوجه هذا الإخضاع هو التجنيد، الذى تطلب الحكومات بمقتضاه خدمات غير تطوعية من مواطنيها. وأفضل مثال معروف على التجنيد هو «الاستدعاء لأداء الخدمة العسكرية». وعلى الرغم من أنه لم يحدث أى استدعاء من هذا النوع منذ عام ١٩٧٤م، فقد كانت هناك حالات استدعاء أثناء الحرب الأهلية، والحرب العالمية الأولى، والحرب العالمية الثانية، وفى فترة ما بعد الحرب، وفى أثناء حربى كوريا وفيتنام. وبهذه الاستدعاءات، أجبرت الحكومة الأمريكية ملايين الرجال على الخدمة فى القوات المسلحة؛ وقد قدم نصف المليون من هؤلاء الجنود أقصى ما يمكنهم من إسهام بأن وهبوا حياتهم فى سبيل خدمة أمتهم. وإذا ما دعت الحاجة، فإن التجنيد الإجبارى سوف يُفرض من جديد. واليوم، يُطلب من الذكور ممن بلغوا ثمانية عشر عامًا أن يسجلوا أنفسهم تحسبًا لأية احتمالات. كذلك يمكن قانونًا إلزام المواطنين الأمريكيين بالانضمام إلى هيئات المحلفين؛ أو بالمثول أمام المحاكم إذا ما استُدعوا لذلك، وأن يقوموا كذلك بتحرير أعداد هائلة من التقارير الرسمية المتنوعة، بما فى ذلك بيان ضرائب الدخل، وأن يلتحقوا بالمدارس أو أن يرسلوا أبناءهم للالتحاق بها.

خريطة التصور ١ـ١

السيطرة الحكومية

تعد الحكومة سلطة شاملة فى حياة كل الأمريكيين على مستوى الولاية وعلى المستوى المحلى. وهذه بعض أوجه الرقابة على خريج الكلية الحديث.



وسيلة جمع الإيرادات

فى كل عام، تقوم الحكومات الأمريكية على جميع المستويات بجمع مبالغ طائلة من مواطنيها لدعم مؤسساتها وبرامجها. وقد نمت الضرائب بصورة ثابتة على مَرّ السنين. وفى عام ٢٠٠١م، جمعت الحكومة القومية وحدها ٩٧٢ مليار دولار من ضرائب الدخل الشخصى، ١٩٥ مليار دولار من ضرائب دخل الشركات، و٦٨٢ مليار من ضرائب الضمان الاجتماعى، و٧٧ مليار من ضرائب البضائع المحلية، و ٢١ مليار من الرسوم الجمركية، و ٤٠ مليار أخرى من عائدات متنوعة. ويصل المجموع الكلى إلى ما يزيد على ٢ تريليون دولار، أو ٧٠٠٠ دولار تقريبًا من كل إنسان حى فى الولايات المتحدة. لكن لا ينتفع كل فرد بقدر متساوٍ من البرامج التى تمولها دولارات الضرائب التى يدفعونها. وهكذا فإن إحدى المشاكل الدائمة فى السياسات الأمريكية هى توزيع أعباء الضرائب فى مواجهة توزيع برامج المزايا. فكل جماعة تنشد المزيد من هذه المزايا فى حين تزيح المزيد من أعباء الضرائب لتلقيها على عاتق الآخرين.

الصيغ المختلفة للحكومات

تتنوع الحكومات فى تركيب بنيتها المؤسسية، وفى حجمها، وفى الطريقة التى تعمل بها. وهناك سؤالان يتميزان بأهمية خاصة فى تقرير الكيفية التى تختلف بها كل حكومة عن الأخرى: من الذى يحكم؟ وما هو قدر السيطرة الحكومية المسموح بها؟

فى بعض الدول، يتولى فرد واحد ـ ملك أو ديكتاتور ـ مهمة الحكم. هذه تسمى الحكومة الأوتوقراطية ـ حكم الفرد ـ وحيثما توجد مجموعة صغيرة من ملاك الأراضى، أو ضباط الجيش، أو التجار الأغنياء تسيطر على معظم قرارات الحكومة، فهذه تسمى حكومة النخبة أو حكومة القِلّة (أوليجاركيه) وإذا ما اشترك عدد كبير من الناس فى الحكم، وإذا ما اعتُبِر أن عامة الناس لهم قدر من التأثير على قرارات القادة، فإن الحكومة عندئذ تتجه نحو الديمقراطية.

كذلك تختلف الحكومات بدرجة كبيرة فى الكيفية التى تحكم بها. ففى الولايات

المتحدة وعدد صغير من الدول الأخرى، تكون الحكومات مقيدة بدرجة كبيرة قانونًا بالنسبة *لما* يجوز لها أن تسيطر عليه (الحدود الجوهرية) وكذلك بالنسبة *للكيفية* التى تحكم بها (الحدود الإجرائية). تلك الحكومات المقيدة هى التى يطلق عليها الحكومات *الدستورية* أو الليبرالية. وفى دول أخرى، من بينها دول كثيرة فى أوروبا وأمريكا الجنوبية وآسيا وإفريقيا، يمكن للمؤسسات السياسية والاجتماعية التى لا تستطيع الحكومة أن تسيطر عليها، مثل الكنائس النظامية، أو جماعات الأعمال النظامية، أو النقابات العمالية النظامية، أن تساعد على استمرار بقاء الحكومة تحت الرقابة، لكن القانون لا يفرض سوى قيود قليلة حقيقية.مثل هذه الحكومات تسمى الحكومات *السلطوية*. وفى مجموعة ثالثة من الدول، تضم الاتحاد السوفييتى تحت حكم جوزيف ستالين، لا تكون الحكومات متحررة من القيود القانونية فحسب، بل تسعى للقضاء على هذه الجماعات أو المؤسسات الاجتماعية النظامية التى قد تتحدى سلطاتها، أو تُحد منها. ونظرًا لأن هذه الحكومات تحاول أن تبسط سيطرتها على مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فقد أطلق عليها الحكومات *الشمولية*.

بإيجاز

مجال وحدود السلطة فى الحكومات الدستورية، والسلطوية، والشمولية.

الحكومات الدستورية

المجال: السلطة يحددها الدستور.

الحدود: يستطيع المجتمع أن يتحدى الحكومة حينما تتجاوز الحدود الدستورية.

الأمثلة: الولايات المتحدة، فرنسا، كندا.

الحكومات السلطوية (الاستبدادية)

المجال: تتوافق مع عدد قليل من المجموعات القوية فحسب.

الحدود: لا تعترف بأى التزامات تحد من تصرفاتها، سواء أكانت هذه الالتزامات موجودة أو غير موجودة.

الأمثلة: إسبانيا (تحت حكم الجنرال فرانشيسكو فرانكو) والبرتغال (تحت حكم رئيس الوزراء أنطونيو سالازار).

الحكومات الشمولية

المجال: تفرض الحكومة حصارًا حول كل المؤسسات الاجتماعية الهامة.

الحدود: لا يسمح بوجود منافسين على السلطة.

الأمثلة: الرايخ الثالث فى ألمانيا فى الثلاثينيات والأربعينيات (تحت حكم أدولف هتلر) والاتحاد السوفييتى من ١٩٣٠م حتى ١٩٥٠م (تحت حكم جوزيف ستالين).

تتباين الحكومات من حيث من الذى يحكم وما هو قدر السيطرة الحكومية المسموح بها

التأثير على الحكومات: السياسة

يشير مصطلح *«السياسة»* بمعناه الواسع إلى الصراعات التى تدور حول الشخصية، والعضوية، والسياسات الخاصة بأية منظمة ينتمى إليها الناس. وكما وصفها هارولد لاسويل، أستاذ العلوم السياسية الشهير، فإن السياسة هى الصراع حول «من يحصل على ماذا، وكيف؟»[(٧)] وعلى الرغم من أن السياسة ظاهرة يمكن أن توجد فى أية منظمة، فإن اهتمامنا فى هذا الكتاب أكثر محدودية. فهنا، سوف تشير السياسة فقط إلى النزاعات والصراعات حول قيادات، وتكوينات، وسياسات الحكومات. إن هدف السياسة، كما نعَرفه نحن، هو أن يكون لنا نصيب أو كلمة فى تكوين قيادات الحكومة، وفى كيفية تنظيم الحكومة، وما الصورة التى ستكون عليها سياستها. وامتلاك هذا القسط يسمى *السلطة أو النفوذ*. ويتوق معظم الناس إلى أن يكون لهم «كلمة» ما فى الشئون التى تؤثر عليهم. ولنشهد رغبة العدد الكبير من الأشخاص، على امتداد القرنين الماضيين، فى المخاطرة بحياتهم من أجل الحصول على حقوقهم فى التصويت وفى التمثيل. وفى السنوات الأخيرة، أصبح الأمريكيون بالطبع، أكثر تشككًا حول حقيقة «كلمتهم» فى ما يتعلق بالحكومة، ولا يعبأ

(٧) Harold Lasswell, Politics: *Who Gets What, When, How* (New York: Meridian Books, 1958).

الكثيرون منهم بالإدلاء بأصواتهم. هذا التشكك المتزايد، على أية حال، لا يعنى أن الأمريكيين لم يعودوا يرغبون فى أن يكون لهم نصيب فى العملية الحكومية، بل إن ارتفاع مستويات التشكك تعنى، على الأحرى، أن كثيرًا من الأمريكيين يرتابون فى قدرة النظام السياسى على أن يمدهم ببعض النفوذ.

السياسة هى الصراع حول « من يحصل على ماذا، ومتى، وكيف ».

إن أهداف السياسة هى أن تؤثر فى قيادات وتنظيمات وسياسات الحكومات

وكما سوف نرى على امتداد الكتاب، فليست السياسة وحدها هى التى تؤثر فى الحكومة، لكن شخصية وأفعال الحكومة تؤثر هى الأخرى فى سياسة الدولة. وتحاول أى حكومة دستورية أن تحصل على المزيد من التأييد الشعبى عن طريق فتح قنوات للتعبير السياسى. ويقبل الناس على هذه القنوات على أمل أن يصبحوا قادرين على أن يجعلوا الحكومة أكثر استجابة لمطالبهم.

من الإجبار إلى الرضا

من حسن حظ الأمريكيين أنهم يعيشون تحت مظلة نظام ديمقراطى دستورى، مع وجود حدود قانونية على ما تفعله الحكومة وعلى الكيفية التى تفعله بها. لكن وجود مثل هذه الديمقراطيات أمر نادر نسبيًا فى عالمنا اليوم ـ إذ يقدر عدد الحكومات التى يمكن أن تندرج تحت هذه الفئة بعشرين دولة فقط من بين مائتى حكومة تقريبًا. ولم يكن يُسمع بالديمقراطيات الدستورية قبل عصرنا الحديث، ففيما قبل القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، نادرًا ما طلبت الحكومات ـ ونادرًا ما تلقت ـ تأييد رعاياها العاديين. ويشير التاريخ بقوة إلى أن عامة الناس لم يكونوا يحملون حبًّا للحكومة أو للنظام الاجتماعى. فلم يكن لهم، على أية حال، نصيب فيها. لقد كانت الحكومة عندهم تعنى ضابط الشرطة، ومُحضَر المحكمة، ومحصل الضرائب[٨].

---

(٨) انظر: Eugen Weber, Peasants into Frenchmen (Stanford: Stanford University Press, 1976), Chapter 5.

الولايات المتحدة ديمقراطية دستورية، مع وجود حدود قانونية على ما تفعله الحكومة، والكيفية التى تفعله بها

ابتداء من القرن السابع عشر حدث تطوران هامان فى شخصية الحكومة وفى أدائها فى عدد محدود من الدول الغربية. الأول، بأن بدأت الحكومات فى التسليم بوجود حدود رسمية على سلطتها. والثانى، بأن بدأ عدد صغير من الحكومات فى إعطاء المواطن العادى الفرصة ليكون له صوت رسمى فى الشئون العامة من خلال التصويت.

الحدود وإشاعة الديمقراطية

من الواضح أن الرغبة فى وضع حدود على الحكومة والتوسع فى تأثير الشعب على الحكومة كانا فى قلب الثورة الأمريكية عام ١٧٧٦م. وكان مبدأ «لا ضرائب بلا تمثيل»، كما سنرى فى الفصل الثانى، موضع جدل ساخن، ابتداء من قيام الثورة الأمريكية ومستمرًا خلال سنوات التأسيس عام ١٧٨٩م. ولكن حتى قبل قيام الثورة الأمريكية، كان هناك تقليد ينحو إلى تحديد الحكومة والتوسع فى المشاركة فى العملية السياسية يجتاح أوروبا الغربية كلها. وعلى ذلك فمن أجل فهم الكيفية التى تحولت بها العلاقة بين الحكام والمحكومين، كان علينا أن نوسع من بؤرة دراستنا بحيث نأخذ فى حسباننا الأحداث التى شهدتها أوروبا وتلك التى شهدتها أمريكا. وسوف نقسم هذا التحول إلى قسمين منفصلين. الأول، يتناول الجهد الذى بذل لوضع حدود للحكومة. والثانى، يتناول الجهد الذى بذل لتوسيع دائرة تأثير الشعب من خلال المشاركة السياسية.

تحديد الحكومة كانت القوة الرئيسية من وراء فرض حدود لسلطة الحكومة تتمثل فى الطبقة الاجتماعية الجديدة، «البرجوازية». والكلمة بالفرنسية تعنى «المواطن الحر» فى المدينة. وفيما بعد، أصبح الانتماء إلى البرجوازية مرتبطًا بالانتماء إلى «الطبقة الوسطى» وبالاشتغال بالتجارة أو بالصناعة. ولكى تتمكن الطبقة البرجوازية من الحصول على قدر من السيطرة على الحكومة ـ أى أن تنضم إلى الملوك، والأرستقراطيين، وأبناء الطبقة العليا، الذين سيطروا على الحكومات لقرون طويلة ـ فقد سعت إلى تغيير المؤسسات

القائمة ـ خاصة البرلمانات ـ لتصبح أدوات للمشاركة السياسية الحقيقية. لقد كانت البرلمانات قائمة لمئات السنين، مسيطرة من القمة ورافضة لأى نفوذ صادر من القاع. لقد تمسكت الطبقة البرجوازية بالبرلمان باعتباره وسيلة تستطيع من خلالها أن توظف أعضاءها الأكثر عددًا وتميزها الاقتصادى المتنامى فى مواجهة منافسيها من الأرستقراطيين.

وعلى الرغم من أن الطبقة البرجوازية كانت مدفوعة فى المقام الأول بمصالحها الشخصية، إلا أنها قامت بتطوير عدد من المبادئ التى أصبحت الدعامة المحورية للحرية الشخصية لكل المواطنين: حرية التعبير وحرية الاجتماع، وحرية الاعتقاد، والتحرر من الملاحقة والحجز التعسفى. ومن المهم أن نشير هنا إلى أن البرجوازية، بصفة عامة، لم تكن تحبذ الديمقراطية بذاتها، لقد كان المنتمين إليها من المدافعين عن المؤسسات الانتخابية والتمثيلية، لكنهم كانوا يحبذون اشتراط حيازة الممتلكات وغيرها من القيود (على من يمنحون حق الانتخاب) وذلك لكى يمكن قصر المشاركة على الطبقات الوسطى. إلا أنه، ما إن استقر مبدأ الاشتغال بالسياسة، حتى أصبح من الصعب قصر ذلك على الطبقة البرجوازية. وسوف نرى، مرارًا وتكرارًا، أن المبادئ التى وضعت بدايةً لتسويغ مصلحة شخصية، يمكن أن يكون لها دورة حياة خاصة بها، فتتجاوز أولئك الذين وضعت تلك المبادئ من أجلهم.

لقد حدث تحول فى العلاقة بين الحكومة والمواطن، نتيجة لانتقال مركز الثقل، الذى أدى إلى تحديد سلطة الحكومة، وإلى التوسع فى التأثير الشعبى من خلال المشاركة السياسية.

التوسع فى السياسة الديمقراطية.

جنبًا إلى جنب مع وضع حدود للحكومة، جاء التوسع فى الحكومة الديمقراطية. وهناك ثلاثة عوامل تفسر أسباب اضطرار الحكام إلى منح المواطنين العاديين صوتًا أعلى فى الشئون العامة: الصراع الداخلى، والتهديد الخارجى، وتعزيز الوحدة القومية والتنمية.

أولاً، خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، واجهت كل أمة من الأمم صراعات عنيفة بين الإقطاعيين المنتمين إلى الطبقة العليا، والبرجوازيين والمنتمين إلى الشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى من أصحاب المحلات التجارية والحرفيين، والطبقة العاملة الحضرية، والفلاحين. ووصلت حكومات عديدة إلى استنتاج مؤداه أنهم إذا لم يتعاملوا مع الصراعات الطبقية الرئيسية بصورة بناءة على نحو ما؛ فالنتيجة المحتومة هى الفوضى والثورة. وكانت واحدة من أفضل الطرق للتعامل مع مثل هذا الصراع هو التوسع فى منح حقوق المشاركة السياسية، خاصة حق التصويت. ليمتد إلى كل جماعة جديدة مع تنامى قوتها. كان مثل هذا السلوك الليبرالى يعقبه القمع فى بعض الأحيان، عندما بدأ الحكام يخشون من أن مخاطرتهم المحسوبة لم تكن تؤتى ثمارها.

كان هذا يصْدُق حتى فى الولايات المتحدة، فقد بدأ الفيدراليون الذين كانوا قد أحكموا سيطرتهم على الحكومة بعد عام ١٧٨٧م، يخشون من صعود حزب ديمقراطى سوقى وخَطِر يقوده توماس چيفرسون. وتبنت الأغلبية الفيدرالية فى الكونجرس قانونًا سيء السمعة هو قانون الأجانب والفتن لعام ١٧٩٨م، الذى تضمن من بين ما تضمنه، اعتبار أى معارضة أو نقد للحكومة جريمة. بل ذهب ألكسندر هاميلتون وقادة فيدراليون آخرون إلى مدى أبعد من ذلك، بأن حضُّوا على القضاء على المعارضة بالقوة، إذا ما دعت الضرورة - ورغم ذلك، فقد فشل الفيدراليون فى قمع معارضيهم الجمهوريين، وكان ذلك راجعًا، فى المقام الأول، إلى افتقارهم للوسائل العسكرية والسياسية التى تحقق لهم ذلك. وأدى عجزهم عن سحق المعارضة فى نهاية الأمر إلى القبول بمبدأ «المعارضة الموالية»[٩].

هناك صورة أخرى من صور التهديد الداخلى هو الاضطرابات الداخلية. فقد تسببت الثورة الصناعية فى أن أصبحت المجتمعات أكثر اعتمادًا على بعضها البعض، لتصبح بالتالى أكثر تعرضًا لحدوث اضطرابات بها. وعندما حدث ذلك، ومع نزوح المزيد من السكان من المناطق الريفية إلى المدن، كان لا بد من ضبط هذه الاضطرابات، وكانت

---

(٩) انظر: Richard Hofstadter, The Idea of a Party System (Berkeley: University of California Press, 1969).

إحدى الوسائل الهامة للاقتراب من عملية الضبط هذه، هى إعطاء الجماهير نصيبًا أكبر فى النظام نفسه. وعلى نحو ما ذكره أحد دعاة الإصلاح الانتخابى، فإن البديل عن التصويت ليس إلا «سلب الممتلكات وتفكك النظام الاجتماعى»[10] وفى عالمنا الحديث، ساعد الاضطراب الاجتماعى على إجبار أنظمة الحكم فى أوروبا الغربية وجمهوريات الاتحاد السوفييتى السابق على اتخاذ خطوات فى اتجاه الإصلاح الديمقراطى.

بإيجاز

التوسع فى السياسة الديمقراطية

أسباب التوسع

الصراع الداخلى: من أجل القضاء على الصراعات بين الجماعات الاجتماعية المختلفة والطبقات الاقتصادية، وجد الحكام أنه من المفيد توسيع نطاق المشاركة السياسية ـ لإعطاء الجماهير نصيبًا أكبر فى النظام وبذلك يصبحون أكثر ميلاً إلى تأييد النظام.

الصراع الخارجى: من أجل الاحتفاظ بجيش دائم كوسيلة للدفاع ضد الدول القوية الأخرى، فقد احتاجت الحكومات للتأييد الشعبى لجهودها العسكرية. وساعد التوسع فى المشاركة فى الحكومة على ضمان الحماس للقضية وللوطن.

الارتقاء بالوحدة الوطنية: ترى بعض الحكومات أن الولاء المحلى أو الولاء الإقليمى عقبة أمام الوحدة القومية، وبالتوسع فى المشاركة، تأمل فى أن تربط الناس بصورة أوثق بالحكومة المركزية.

عواقب التوسع

ربما استخدم المواطنون الحكومة لمصلحتهم الشخصية (بدلاً من مجرد أن يشهدوها وهى تستخدم لمصلحة الآخرين).

يعتقد الجمهور أن بإمكانه السيطرة على الحكومة، ولذلك فهو يؤيد التوسع المستمر فى الحكومة.

---

(١٠) مقتبسة عن:
John Cannon, *Parliamentary Reform, 1640-1832* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1973), p.216.

وكان العامل الثانى الذى ساعد على انتشار نمط الحكومة الديمقراطية، هو التهديد الخارجى. فالخطر الرئيسى الذى يتهدد سلطة الحكومة هو وجود دول قومية أخرى. فعلى امتداد القرون الثلاثة الماضية، اتجه المزيد والمزيد من القبائل والأمم ـ تلك الشعوب التى ترتبط معًا بروابط الثقافة واللغة المشتركة ـ إلى التشكل فى نطاق إمارات أو دول قومية، لكى تستطيع الدفاع عن سكانها بصورة أكثر فعالية. ولكن مع تكون المزيد من الدول القومية، ازدادت احتمالات نشوب صراعات خارجية. وأصبحت الحروب والاستعداد لها من الأمور الثابتة بدلاً من أن تكون من بين الحقائق المتقطعة للحياة القومية، وازداد حجم ونفقات القوات العسكرية بصورة مثيرة مع ازدياد أعداد الدول القومية، وازدياد حجم وسكان الدول المعادية لها.

وقد أرغمت نفقات الدفاع الحكام على السعى إلى كسب التأييد الشعبى للمحافظة على القوة العسكرية. لقد كان من السهل بناء جيوش ضخمة دائمة من المواطنين الجنود وحثهم على القتال بعزم شديد وعلى تقديم تضحيات أعظم، إذا ما أُشرِبوا الحماس للقضية وللوطن. وقد كانت الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م نقطة التحول فى هذا الصدد. إذ أن ما لم يشهده العالم من قبل من قوات ضخمة ومن التزام ومن نجاح عسكرى لجيش المواطنين الفرنسى قد أقنع حكام كل الأمم الأوروبية أن القوة العسكرية ترتبط بصورة أبدية برباط وثيق بتأييد الجماهير. وكان اتساع نطاق المشاركة والتمثيل فى الحكومة أهم المخططات التى لجأت إليها الأنظمة الأوروبية لاستثارة هذا التأييد. لقد كانت الحروب والتوسع فى منح حق الانتخاب يسيران جنبًا إلى جنب على امتداد القرن التاسع عشر.

كان الزعماء السياسيون يعتبرون حق التصويت وسيلة مبسطة لإعطاء كل مواطن نصيبًا فى بلده.

وكان العامل الثالث الذى كثيرًا ما ارتبط بسياسة التوسع الديمقراطى هو الارتقاء بالوحدة الوطنية وبالتنمية. ففى بعض الحالات، تسعى الحكومات إلى القضاء على نزعات الولاء المحلية أو الإقليمية من خلال ربط المواطنين مباشرة بصندوق الانتخاب. وقد اعتبر مؤسسو أمريكا أن الانتخاب الشعبى المباشر لأعضاء المجلس النيابى

[فى الكونجرس] هو الوسيلة التى يمكن للحكومة الفيدرالية الجديدة من خلالها أن تتنافس مع الولايات على اجتذاب الولاء الشعبى.

التحول العظيم: ربط الديمقراطية بحكومة قوية

كان للتوسع فى السياسة الديمقراطية نتيجتان تاريخيتان. الأولى، أن الديمقراطية فتحت باب إمكانية قيام المواطنين باستخدام الحكومة لمصلحتهم هم بدلاً من مجرد مشاهدتها ببساطة وهى تستخدم لمصلحة الآخرين. هذه النتيجة مفهومة تمامًا. لكن النتيجة الثانية ليست مفهومة بالقدر نفسه، فمنذ أن أدرك المواطنون أن الحكومات يمكن أن تعمل استجابة لمطالبهم، *أصبحوا راغبين بصورة متزايدة فى تأييد توسع الحكومة*. وليس إيمان الجمهور بقدرته على السيطرة على الحكومة سوى عامل واحد فقط من العوامل العديدة المسئولة عن نمو الحكومة. لكن هذا الارتباط بين الديمقراطية والحكومة القوية، قد أدى، على أقل تقدير، إلى إحداث موجة من نمو الحكومات فى غرب أوروبا، بدأت فى منتصف القرن التاسع عشر، وظلت مستمرة حتى الوقت الحاضر.

نظرًا لأن المواطنين أدركوا أن الحكومة يمكن أن تمثل مصالحهم، فقد أصبحوا أكثر رغبة فى توسيع سلطة الحكومة.

الحرية والسلطة:

القضية

لقد شكل نمو السلطة الحكومية، فى نهاية الأمر، أكبر تهديد جوهرى للحريات التى استمتع بها الأمريكيون طويلاً. ونظرًا لأن حكومتنا حكومة مقيدة خاضعة لرقابة ديمقراطية، فإننا كثيرًا ما ننظر إلى الحكومة على أنها، ببساطة، خادم قوى. لكن نمو سلطة الحكومة يستمر فى إثارة أسئلة عويصة حول المستقبل.

أولاً: يمكن أن يؤدى التوسع فى سلطة الحكومة إلى الإضعاف من النفوذ الشعبى على عملية وضع السياسات. ومن ناحية أخرى، فإن توسيع دور الحكومة له تأثيره على تحويل صناعة القرارات من المجال الخاص إلى المجال العام. وهذا يعنى أن المسائل

التى كان من الممكن أن يُتخذ قرار بشأنها بواسطة مجموعة صغيرة من رجال الأعمال التنفيذيين، على سبيل المثال، يمكن أن تتحول إلى قضايا تحتاج أن تحسم بواسطة جهاز تشريعى منتخب شعبيًا، أو حتى بواسطة الدائرة الانتخابية نفسها. والسياسات الخاصة بالبيئة مثال على ذلك. وأصبحت المسائل المتعلقة بالجهة المسئولة عن إزالة التلوث، مهما تغيرت الظروف، تنظم بواسطة الكونجرس الأمريكى، وأصبحت بالتالى موضوعات مطروحة للنقاش العام، وليست مجالاً لقرار خاص فحسب.

وفى الوقت ذاته، على الرغم من ذلك، فقد استلزمت البرامج القومية بالغة الضخامة فى القرن العشرين نظامًا بيروقراطيًا محكمًا، كما استلزمت تحول جزء كبير من سلطة صنع القرار من أجهزة مستجيبة سياسيًا مثل الكونجرس، إلى وكالات إدارية. ونتيجة لذلك، أصبحت السياسات العامة فى وقتنا الحاضر واقعة، بصورة متزايدة، تحت سيطرة مؤسسات وأحكام وإجراءات بيروقراطية لا يستطيع الناخب أن يؤثر فيها بسهولة. فهل يستطيع المواطنون أن يستخدموا سلطة الأجهزة البيروقراطية التى ابتدعناها، أم قد كتب علينا، ببساطة، أن نصبح رعايا خاضعين لها؟.

ثانيًا: مع نمو الحكومة فى الحجم وفى السلطة، فإن الحاجة إلى تعاون المواطن قد تضاءلت. فقد صار الحكام سريعى الاستجابة لرأى الجماهير خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر؛ لأن سلطتهم كانت هشة. وبدون التأييد الشعبى، افتقر الحكام إلى الوسيلة لكبح الفوضى، وجمع الضرائب، والمحافظة على قوتهم العسكرية. ومن وجهة أكثر أهمية، كان القرنان الثامن عشر والتاسع عشر فى الغرب الأوروبى يشكلان «نافذة للفرص» بالنسبة لرأى الشعب. وكان حدوث اقتران بين الظروف السياسية والاجتماعية مؤديًا إلى إجبار هؤلاء القائمين على السلطة على الاستجابة للرأى العام من أجل دعم سلطتهم. ويميل الغربيون إلى افتراض أن هذا الالتزام من جانب حكام القرنين الثامن عشر والتاسع عشر يُلزم خلفاءهم إلى الأبد بأن يكونوا فى خدمة الرأى العام. حقيقةً أن الروابط بين الحكومة والرأى العام ـ الانتخابات، الأجهزة التمثيلية وغيرها ـ التى تم تطويرها خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر قد ازدهرت لمدة مائتى سنة تقريبًا. أما الذى حدث ومضى بصفة عامة دون أن يلحظ، فهو أن الظروف الأساسية ـ نافذة الفرص ـ التى أنتجت هذه المؤسسات، قد اختفت، فى كثير

من مظاهرها. وقد يكون لدى العديد من الدول الغربية فى وقتنا الحاضر أجهزة إدارية وعسكرية وشُرَطِية قوية كافية قادرة على قمع الاضطرابات، وعلى جمع الضرائب، وعلى كبح جماح أعدائها دون الاعتماد بالضرورة على تأييد شعبى وموافقة شعبية. فهل سوف تستمر الحكومة فى الانحناء أمام مشيئة الشعب، حتى لو لم يعد للرأى العام المؤيد لها خطورته التى كان عليها من قبل؟

وفى النهاية، ونظرًا لأن الأمريكيين يعتبرون الحكومة كخادم، فإنهم يعتقدون أنهم يستطيعون الجمع بين الحسنيين. الحرية، ومزايا الحكومة القوية. فحتى أكثر المحافظين اعتزازًا بأنفسهم قد وطنوا أنفسهم على التعايش مع الأخ الأكبر. وفى أمريكا عصرنا الحاضر. تسيطر الوكالات الحكومية بدرجة كبيرة على اختيار شاغلى الوظائف، وتحديد الطعام الذى يمكن أن يؤكل، وما يمكن أن يُرى ويسمع عبر أمواج الأثير، وعلى تقرير صيغ التعليم المرغوب فيها اجتماعيًّا. وعلى تحديد الأعمال الخيرية التى تخدم مصالح الشعب، وتحديد أنواع الممارسات التجارية والصناعية التى يسمح بها، بالإضافة إلى سيطرتها على خطط زواج المواطنين، وخطط عطلاتهم، وأساليب تنشئة الأطفال، والرعاية الطبية. فهل ما زالت مثل هذه الدولة خادمًا؟

يمكن أن يؤدى نمو السلطة الحكومية إلى تقليل التأثير الشعبى على صنع السياسات، ويقضى على الحاجة إلى سيطرة المواطن على الحكومة.

ومما لا شك فيه أننا مازلنا مستمرين فى ممارسة تأثيرنا من خلال الانتخابات، والتمثيل، وأحيانًا من خلال الاستفتاءات الشعبية المباشرة. ولكن، هل حتى هذه العمليات تعنى أننا نستطيع السيطرة على الحكومة؟ منذ مائة وخمسين عامًا مضت، تنبأ دى توكفيل أن الأمريكيين سوف يسمحون فى نهاية الأمر لحكومتهم أن تصبح قوية إلى درجة أن الانتخابات، وعمليات التمثيل، وما إلى ذلك، سوف تصبح استراحات ساخرة فيما بين الفصول، تهيئ للمواطنين ما لا يزيد كثيرًا عن مجرد فرصة لتحريك السلاسل التى كبلتهم بها الحكومة. هل فى إمكاننا أن نمتلك الحرية والحكومة معًا؟ وإلى أى مدى يمكننا أن نعتمد على المزايا التى توفرها سلطة الحكومة، بينما نظل محتفظين بحرياتنا؟ هذه أسئلة يتحتم على كل جيل من الأمريكيين أن يثيرها.

المصطلحات الرئيسية:

الإجبار	: إكراه شخص ما على أداء شيء ما باستخدام التهديد أو الضغط.
التجنيد	: هو وجه من وجوه الإخضاع، تتطلب الحكومة بمقتضاه خدمات غير تطوعية من المواطنين، مثل الخدمة العسكرية الإجبارية، التى تعرف بـ«الاستدعاء».
حكم الفرد	: هو نظام للحكومة يقوم بممارسة الحكم فيه فرد واحد ـ ملك، أو ملكة، أو (الأوتوقراطية) ديكتاتور.
الحكومة	: هى مؤسسات وإجراءات يتم من خلالها حكم إقليم ما والشعب الموجود عليه.
الحكومة الدستورية	: هو نظام حكم توضع فيه حدود رسمية ومؤثرة على سلطات الحكومة.
الحكومة السلطوية	: هى نظام حكم لا تعترف فيه الحكومة بأية حدود رسمية عليها، لكن يمكن، مع ذلك أن تكون مقيدة بسلطة مؤسسات اجتماعية أخرى.
الحكومة الشمولية	هى نظام حكم لا تعترف فيه الحكومة بأى حدود رسمية على سلطتها وتسعى لاحتواء أو لإلغاء المؤسسات الاجتماعية الأخرى التى قد تتحدى سلطتها.
حكومة النخبة (الأوليجاركية)	: هى صيغة من صيغ الحكومة تسيطر على معظم قرارات حكمها مجموعة صغيرة ـ ملاك الأرض الزراعية، أو ضباط الجيش، أو أثرياء التجار.
الدولة القومية	: هى كيان سياسى يتكون من شعب له بعض الخبرات الثقافية المشتركة(الأمة)، والذى يتقاسم أبناؤه سلطة سياسية مشتركة (الدولة)، وتعترف به الكيانات ذات السيادة الأخرى (الدول القومية).
الديمقراطية	: هو نظام حكم يسمح للمواطنين بأن يلعبوا دورًا هامًا فى العملية الحكومية، ويكون ذلك عادةً من خلال انتخاب المسئولين العموميين الرئيسين.
الديمقراطية التمثيلية	: هو نظام للحكومة يهيئ لأفراد الشعب الفرصة لجعل الحكومة

سريعة الاستجابة لوجهات نظرهم من خلال اختيار الممثلين، الذين يلعبون بدورهم دورًا هامًّا فى صنع القرار الحكومى.

السلطة : هى النفوذ الذى يمارس على قيادة الحكومة، أو منظماتها، أو سياساتها العامة.

السياسة : هى الصراعات حول شخصية، أو عضوية. أو سياسات أى منظمة ينتمى إليها أفراد الشعب.

للمزيد من القراءات

Bendix, Reinhard. *Kings or People: Power and the Mandate to Rule.* Berkeley: University of California Press, 1978.

Bendix, Reinhard. *Nation- Building and Citizenship.* New York: Wiley, 1964.

Dahl, Robert A.*Polyarchy: Participation and Opposition.* New Haven: yale University Press, 1971.

Grant Ruth *W.John Locke's Liberalism.* Chicago: University of Chicago Press, 1987.

Hartz, Louis, *The Liberal tradition in America.* New York: Harcourt, Brace, 1955.

Higgs, Robert. *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government.* New York: Oxford University Press, 1987.

Huntington, Samuel p. *American politics: The Promise of Disharmony.* Cambridge: Harvard University Press, 1981.

Keller, Morton. *Affairs of State: Public Life in Late Nineteenth Century America.* Cambridge: Harvard University Press, 1977.

Moore, Barrington. *Social origins of Dictatorship and Democracy.* Boston: Beacon Press, 1966.

Putnam, Robert. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton: Princeton university Press, 1993.

Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism, and Democracy.* New York: Harper, 1942.

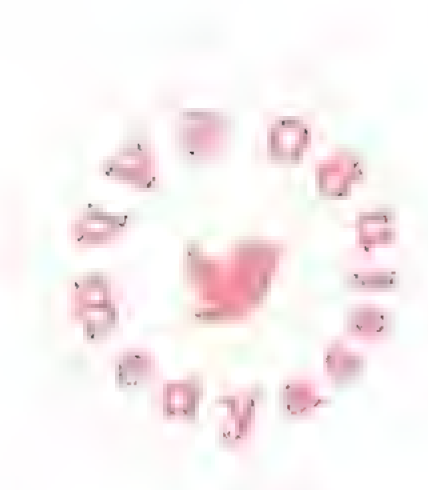
Skocpol, Yheda. *States and Social Revolutions.* New York: Cambridge University Press, 1979.

Strayer, Joseph R. *On the Medieval Origins of the Modern State.* Princeton: Princeton University Press, 1970.

Tilly, charles, ed. *The Formation of National State in Western Europe.* Princeton: Princeton University Press, 1975.

Tocqueville, Alexis de. *Democracy in America.* Translated by Phillips Bradley. New York: Knopf, Vintage Books, 1945; orig. published 1835.

Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization.* Translated by Talcott Parsons. New York: Oxford University Press, 1947.



تصوير
أحمد ياسين
تويتر
@Ahmedyassin90

الفصل الثانى

بناء الحكومة

التأسيس والدستور

« لا ضرائب دون تمثيل » ، كانت هذه هى الكلمات التى أثارت جيلاً من الأمريكيين حتى من قبل أن يحلموا بأن يطلقوا على أنفسهم وصف « الأمريكيين » بدلاً من « الإنجليز » . لقد كان من بين المحاولات الإنجليزية الجديدة لانتزاع إيرادات ضريبية للإنفاق على القوات التى أرسلت لحماية حدود المستعمرات ، ذلك القانون سيئ السمعة الذى أطلق عليه قانون الدمغة لعام ١٧٦٥م. وقد أنشأ هذا القانون طوابع دمغة إيرادات وحتم إلصاقها على كل الوثائق المطبوعة والقانونية ، بما فى ذلك الصحف ، والكتيبات ، والإعلانات ، والمذكرات ، والسندات ، وعقود الإيجار ، وعقود الملكية والرخص. وقد تفجرت الاحتجاجات على القانون فى كل المستعمرات. ونَظَّم المستعمرون اجتماعات جماهيرية ، ومسيرات وأوقدوا شعلات النيران المرتفعة ، وأنواعًا أخرى من المظاهرات خلال ربيع وصيف ١٧٦٥م. ففى بوسطن. على سبيل المثال ، تم شنق وإحراق دمية تمثل وكيل طوابع الدمغة. وفيما بعد ، تم نهب منزل نائب الحاكم ، الأمر الذى أدى إلى استقالته ومعه كل أعضاء اللجنة الاستعمارية التابعة له ووكلاء طوابع الدمغة. وبحلول شهر نوفمبر ١٧٦٥م ، انتظمت الأعمال وصدرت الصحف دون طوابع الدمغة ، وفى مارس ١٧٦٦م ، ألغى البرلمان ذلك القانون الكريه. ومن خلال احتجاجهم هذا ، خطا المستعمرون الخطوة الأولى التى ستؤدى فى نهاية الأمر إلى الحرب وإلى ظهور أمة جديدة.

يجنح كل شعب من شعوب الأمم إلى تمجيد تاريخه ، خاصة ما يتعلق بإنشاء أمته.

وتشجع الحكومات عامة، من خلال أدوات مثل الكتب المدرسية التى توزع فى المدارس العامة، والأعياد القومية، على إسباغ نظرة بطولية على الماضى القومى كوسيلة لإذكاء مشاعر العزة والوحدة القومية. وتشكل الأساطير العظيمة جزءًا من عملية بناء الأمة وتثقيف المواطنين فى كل أمة، وليست أمريكا استثناء من هذا بأية حال.

جوهر التحليل

- كل من الثورة الأمريكية والدستور الأمريكى كان تعبيرًا عن مصالح متنافسة.
- مهد الدستور الأرضية التى أقيمت عليها حكومة قوية بدرجة تكفى لتنمية التجارة وحماية الملكية الخاصة.
- سعى واضعو الدستور إلى منع الخطر الذى تنطوى عليه «الديمقراطية المفرطة» من خلال الضوابط والتوازنات الداخلية، والاختيار غير المباشر لرئيس الجمهورية، وتعيينات القضاة مدى الحياة.
- لضمان التأييد الشعبى للحكومة. يكفل الدستور الاختيار الشعبى المباشر للنواب. كما يتضمن وثيقة الحقوق.
- لمنع الحكومة من إساءة استخدام سلطتها، يشتمل الدستور على مبادئ مثل الفصل بين السلطات، والفيدرالية.
- يمثل الدستور وتعديلاته إطارًا يمكن للحكومة والمشرعين أن يعملوا داخله.

تمثل الفترة الثورية لمعظم الأمريكيين المعاصرين صراعًا أسطوريًّا قام به مجموعة من المستعمرين عاقدى العزم والمتحدين ضد القهر البريطانى. كان «حفل الشاى فى بوسطن»(*) ومعركتى «لكسنجتون وكونكورد»(**) و«شتاء وادى فورج»(***)

(*) Boston Tea Party؛ حركة احتجاج ضد الجمارك البريطانية التى فرضت على واردات المستعمرات الأمريكية من الشاى (١٧٧٣)، حيث تنكر المستعمرون فى هيئة الهنود الحمر وصعدوا على السفن البريطانية فى ميناء بوسطن وأغرقوا حمولتها من الشاى - (المترجم).

(**) Lexington and Concord؛ مدينتان فى شرق ولاية ماسانشوسيتس، كانتا موقع أول معركة حربية للثورة الأمريكية فى ١٩ إبريل ١٧٧٥م - (المترجم).

(***) Valley Forge؛ قرية جنوب شرقى ولاية پنسلفانيا، فيها عسكر چورچ واشنطن وقواته فى شتاء ١٧٧٧ - ١٧٧٨م - (المترجم).

أحداثًا مجيدة فى التاريخ الأمريكى وبالمثل، ينظر إلى الدستور ـ تلك الوثيقة التى وضعت الأساس لنظام الحكومة التى انبعثت فى النهاية من هذا الصراع ـ على أنه عمل مُلْهَم ـ إن لم يكن مقدسًا. معبرًا عن مبادئ الحكومة الديمقراطية الباقية على الزمان.

ولفهم طبيعة التأسيس الأمريكى ومعنى الدستور الأمريكى. فإنه من الحيوى أن ننظر إلى ما وراء الأساطير والبلاغة وأن نستكشف القوى والمصالح المتنازعة وهى على أشدها أثناء الفترات الثورية والدستورية. ولهذا، فسوف نقوم أولاً بتقييم الخلفية السياسية للثورة الأمريكية، ثم بعد ذلك نتفحص الدستور الذى انبثق فى نهاية الأمر كأساس للحكومة الأمريكية.

أسئلة محورية

- **التأسيس الأول: المصالح والخلافات**

ما هى الخلافات التى كانت ظاهرة، وما هى المصالح التى سادت خلال الثورة الأمريكية وإعداد مسودة «مواد الكونفيدرالية»؟

- **التأسيس الثانى: من الحلول الوسطى إلى الدستور**

لماذا كانت مواد الكونفيدرالية عاجزة عن جمع شمل الأمة؟

ما هى الجوانب التى من خلالها يمثل الدستور تزاوجًا بين المصالح والمبادئ؟

وكيف أمكن لواضعى الدستور التوفيق بين مصالحهم ومبادئهم المتنافسة؟

- **الدستور**

ما هى المبادئ التى يجسدها الدستور؟ ولماذا أنشأ واضعو الدستور الفروع الثلاثة، التشريعية والتنفيذية والقضائية؟

ما هى القيود على سلطة الحكومة القومية المتضمنة فى الدستور؟

- **الصراع من أجل التصديق**

ما هى الأطراف التى كان يمثلها أنصار الفيدرالية ومناهضى الفيدرالية فى النزاع من أجل التصديق؟

ما هى المبادئ الرئيسية التى اختلف أنصار الفيدرالية ومناهضى الفيدرالية عليها؟

- **تغيير إطار العمل: التعديلات الدستورية**

ما الذى يجعل تعديل الدستور أمرًا صعبًا؟

ما هى الأهداف التى تخدمها التعديلات التى أجريت على الدستور؟

التأسيس الأول: المصالح والمنازعات

غالبًا ما تعكس المُثُل والمبادئ المتنافسة مصالح متنافسة، وكان الحال كذلك فى أمريكا الثورة. وكانت الثورة الأمريكية والدستور الأمريكى ثمرتين للصراع بين القوى الاقتصادية والسياسية داخل المستعمرات. كانت هناك خمسة قطاعات فى المجتمع ذات أهمية فى السياسة الاستعمارية: (١) تجار «نيوإنجلاند»؛ (٢) مزارعى «الجنوب»؛ (٣) «الملكيون» ـ الذين يملكون أرضًا ملكية، ويشغلون مناصب مَلَكية ويحملون حقوق امتياز (رخصًا تسمح لهم بالعمل فى مهنة أو نشاط تجارى)؛ (٤) أصحاب المتاجر والحرفيين، والعمال؛ (٥) صغار المزارعين. وعلى امتداد القرن الثامن عشر، كانت هذه الجماعات متنازعة حول قضايا مثل الضرائب، والتبادل التجارى. إلا أنه، وبصفة عامة، كان «مزارعو الجنوب»، «وتجار نيوإنجلاند» وشاغلى المناصب الملكية وأصحاب الامتيازات ـ وهى الجماعات التى شكلت مجتمعة الصفوة الاستعمارية ـ قادرين على أن يحتفظوا بتحالف سياسى وقف فى وجه القوى الأكثر راديكالية التى تمثل أصحاب المتاجر، والعمال، وصغار المزارعين. ومع ذلك، فبعد عام ١٧٥٠م، تسببت السياسات الضرائبية والتجارية البريطانية فى إحداث انقسام بين الصفوة الاستعمارية، الأمر الذى أتاح الفرصة للقوى الراديكالية لتوسيع نفوذها السياسى، وإطلاق العنان لسلسلة من الأحداث التى بلغت ذروتها بنشوب الثورة الأمريكية[1].

عكس الدستور الأمريكى صراعًا فيما بين القوى الاقتصادية والسياسية المختلفة.

الكفاح السياسى والتحول الراديكالى للمستعمرين

كان الكفاح السياسى داخل المستعمرات هو خلفية الأحداث عامى

(١) هنالك بحث عن الملامح الاجتماعية لأمريكا الاستعمارية وبعضًا من النزاعات الاجتماعية التى قسمت المجتمع الاستعمارى تضمنه كتاب:

Jackson Turner Main, *The Social Structure of Revolutionary America* (Princeton: Princeton University Press, 1965).

١٧٧٣ ـ ١٧٧٤م. ففى عام ١٧٧٣م، منحت الحكومة البريطانية شركة الهند الشرقية ذات النفوذ السياسى القوى امتياز احتكار تصدير الشاى من بريطانيا، لاغية بذلك إحدى صور التجارة المربحة بالنسبة لتجار المستعمرات. فقام هؤلاء، ومعهم حلفاؤهم الجنوبيون بتوجيه نداء إلى خصومهم الراديكاليين ـ أصحاب المتاجر، والحرفيين، والعمال، صغار المزارعين ـ للوقوف بجانبهم. وكانت أكثر النتائج إثارة هى «حفل الشاى فى بوسطن» الذى قاده ساموئيل آدمز.

كانت هذه الحادثة ذات أهمية حاسمة فى التاريخ الأمريكى. وكان التجار يأملون فى أن يرغموا الحكومة البريطانية على إلغاء قانون الشاى، لكنهم لم يكونوا ليؤيدوا أى طلبات تتجاوز هذا الهدف. ولم يكونوا بالقطع يسعون إلى الاستقلال عن بريطانيا. ولكن كان ساموئيل آدمز وغيره من الراديكاليين، يأملون فى استثارة الحكومة البريطانية حتى تتخذ قرارات تنفِّر أنصارها المستعمرين، وتمهد الطريق لإعلان العصيان. كان هذا بالضبط هو هدف «حفل الشاى فى بوسطن». وقد تحقق بالفعل. فعندما قام آدمز وأتباعه بإغراق شاى شركة الهند الشرقية فى ميناء بوسطن، دفعوا الحكومة البريطانية إلى إصدار تشريعات انتقامية قاسية. فقد أمر مجلس العموم بإغلاق ميناء بوسطن أمام التجارة الخارجية، وغيروا الحكومة الإقليمية فى ماساتشوسيتس، واتخذت إجراءات بهدف نقل الأشخاص المتهمين إلى إنجلترا لمحاكمتهم، والأكثر أهمية من كل هذا، حظرت الانتقال إلى الغرب ـ الأمر الذى سبب المزيد من النفور للزراع الجنوبيين الذين كانوا يعتمدون على وجود معبر لهم إلى الأراضى الغربية الجديدة. دعَّمت هذه الأعمال الانتقامية أسوأ الانتقادات التى كانت موجهة لإنجلترا، وساعدت على التحول الراديكالى للمستعمرين الأمريكيين.

وهكذا، أدى «حفل شاى بوسطن» إلى تفعيل دائرةٍ من الاستثارة والانتقام، أسفر فى عام ١٧٧٤م عن انعقاد الكونجرس القارِّى الأول ـ وهو جمعية تتكون من مندوبين عن جميع أنحاء البلاد ـ الذى دعا إلى مقاطعة شاملة لكل البضائع البريطانية، وبدأ، تحت حض مستمر من الراديكاليين، فى النظر فى إمكانية الاستقلال عن الحكم البريطانى. وكانت النتيجة هى «إعلان الاستقلال».

إعلان الاستقلال

فى عام ١٧٧٦م، عين الكونجرس القارِّى الثانى لجنة تتكون من توماس چيفرسون من ڤيرچينيا، وبنيامين فرانكلين من پنسيلڤانيا، وروجر شيرمان من كونكتيكت، وچون آدمز من ماساتشوسيتس، وروبرت ليڤينجستون من نيويورك لصياغة مسودة حول بيان الاستقلال الأمريكى عن الحكم البريطانى. وكان إعلان الاستقلال، الذى كتبه چيفرسون ووافق عليه الكونجرس القارى الثانى، وثيقة غير عادية من ناحية كلٍّ من مصطلحاته الفلسفية و مصطلحاته السياسية، كان الإعلان فذًّا من وجهة تأكيده على أن حقوقًا معينة، أطلق عليها «الحقوق غير القابلة للتنازل» ـ متضمنة الحياة، والحرية، والسعى إلى تحقيق السعادة ـ لا يمكن إغفالها من جانب الحكومات. وفى عام ١٧٧٦م، ذلك العام الذى كان بعض الملوك فيه لا يزالون يزعمون أنهم يحكمون بمقتضى حق إلهى، كان هذا بيانًا مثيرًا حقًّا. وكان الإعلان فذًّا كوثيقة سياسية لأنه عرَّف وركز على المشاكل والمظالم والآمال والمبادئ التى يمكن أن توحد جماعات المستعمرين. وكان الإعلان بمنزلة محاولة لتعريف وتفصيل تاريخ ومجموعة مبادئ يمكن أن تساعد فى تشكيل الوحدة الوطنية[٢].

مواد الكونفيدرالية

أما وقد تم إعلان الاستقلال، فقد أصبحت المستعمرات فى حاجة إلى إنشاء حكومة. وفى نوڤمبر ١٧٧٧م، وافق الكونجرس القارِّى على مواد «الكونفيدرالية» وعلى «الاتحاد الدائم» ـ أول دستور مكتوب للولايات المتحدة. وعلى الرغم من أنه لم يتم التصديق عليه من قبل كل الولايات حتى عام ١٧٨١م، إلا أنه استخدم كدستور للبلاد لمدة اثنتى عشرة سنة تقريبًا، حتى مارس ١٧٨٩م.

كانت «مواد الكونفيدرالية» مهتمة أساسًا بتقييد سلطات الحكومة المركزية. ولم تنشئ فرعًا تنفيذيًا. لقد أنشأ الكونجرس الحكومة المركزية، لكن لم يكن لديها سلطة ذات شأن. وكان تنفيذ قوانينها متروكًا لكل ولاية على حدة. ولم يكن أعضاؤها أكثر

---

(٢) انظر: Carl Becker, *The Declaration of Independence* (New York: Vintage, 1942).

من مجرد حاملى رسائل من المجالس التشريعية للولايات. وكانوا يُختارون بواسطة مجالس الولايات التشريعية، وكانت مرتباتهم تدفع بواسطة خزائن الولايات، كما كانوا عرضة للاستدعاء المباشر من قبل سلطات الولايات. وبالإضافة إلى ذلك، كان لكل ولاية، بغض النظر عن حجمها، صوت واحد فقط.

وكان للكونجرس سلطة إعلان الحرب وإقرار السلم، وعقد المعاهدات والتحالفات، وإصدار العُملة والاستدانة، وتنظيم التجارة مع «الأمريكيين الأصليين (الهنود الحمر)» وكان فى مقدوره كذلك تعيين كبار ضباط «جيش الولايات المتحدة». لكنه لم يكن يستطيع أن يفرض الضرائب أو ينظم التجارة بين الولايات. وفوق ذلك، فقد كان ضباط الجيش الذين يعينهم بلا جيش يخدمون فيه؛ لأن القوات المسلحة الخاصة بالدولة كانت مكونة من قوات الميلشيا الخاصة بالولايات. وربما كان أسوأ جزء من «مواد الكونفيدرالية» هو أن الحكومة المركزية لم تكن تقدر أن تمنع إحدى الولايات من التمييز ضد الولايات الأخرى سعيًا وراء التجارة الخارجية.

كانت « مواد الكونفيدرالية » أول دستور مكتوب للولايات المتحدة. وقيدت الحكومة الجديدة التى أنشأتها من سلطة الحكومة المركزية

وباختصار، كانت العلاقة بين الكونجرس والولايات بمقتضى «مواد الكونفيدرالية» أشبه ما تكون بالعلاقة القائمة حاليًا بين الأمم المتحدة والدول الأعضاء، علاقة كانت كل السلطات الحكومية فيها، فعليًا، تحتفظ بها الولايات. وكان يطلق عليها اسم «الكونفيدرالية» إذ كانت كل ولاية، كما تنص على ذلك المادة الثانية، «تحتفظ بسيادتها، وحريتها، واستقلالها، وكل سلطة أو اختصاص قضائى، أو حق، لا يُنَص صراحةً فى هذه الكونفيدرالية (الاتحاد) على تفويضها للولايات المتحدة، تكون للكونجرس مجتمعًا». ومثلما لم يكن هناك جهاز تنفيذى، لم يكن هناك كذلك سلطة قضائية ولا أية وسيلة أخرى لفرض إرادة الكونجرس. وإذا ما كانت هناك فرصة لفرض أى شىء على الإطلاق، فإن ذلك ينبغى أن يحدث لصالح الكونجرس بواسطة الولايات[٣].

---

(٣) انظر: Merrill Jensen, *The Articles of Confederation* (Madison: University of Wisconsin Press, 1963).

التأسيس الثانى: من الحل الوسط إلى الدستور

لم يكن إعلان الاستقلال ولا «مواد الكونفيدرالية» كافيين لتجميع قوى الأمة كدولة قومية مستقلة وفعالة. وابتداء من لحظة الهدنة مع البريطانيين عام ١٧٨٣م، مضت الخطوات قدمًا لإصلاح وتدعيم «مواد الكونفيدرالية».

الموقف الدولى وميزان القوى

كان هناك قلق خاص على الموقف الدولى للبلاد. فقد أعطى التنافس على التجارة الخارجية بين الولايات الفرصة للقوى الأوروبية لضرب الولايات بعضها بالبعض، الأمر الذى أدى إلى خلق حالة من الاضطراب على جانبى الأطلنطى. وفى نقطة ما، خلال شتاء ١٧٨٦ــ ١٧٨٧م، أُرسل چون آدمز، أحد قادة النضال من أجل الاستقلال، ليتفاوض حول معاهدة جديدة مع البريطانيين، يمكن أن تغطى جوانب النزاع المتخلفة عن الحرب. وكان رد فعل الحكومة البريطانية، أنه طالما أن الولايات المتحدة، فى ظل «مواد الكونفيدرالية» عاجزة عن تنفيذ المعاهدات القائمة، فإنها سوف تتفاوض مع كل واحدة من الولايات الثلاث عشرة على حدة.

وفى وقت ما، كان الأثرياء الأمريكيون ـ وبصفة خاصة تجار نيوإنجلاند والزراع الجنوبيون ـ قد أقلقهم التأثير الذى مارسته القوى «الراديكالية» فى الكونجرس القارِّى وفى حكومات العديد من الولايات. ولم يكن انتصار المستعمرين فى الحرب الثورية يعنى نهاية الحكم البريطانى فحسب، لكنه كذلك غيَّر بصورة كبيرة ميزان القوى السياسية بين الولايات الجديدة. ونتيجة للثورة، تم تجريد أحد قطاعات النخبة الاستعمارية ـ مالكى الأراضى الملكية، وشاغلى المكاتب الملكية وحاملى الامتيازات الملكية ـ من كل ميزاتهم الاقتصادية والسياسية. وفى واقع الأمر، كان الكثير من هؤلاء الأفراد، ومعهم عشرات الآلاف من المستعمرين الآخرين الذين كانوا يعتبرون أنفسهم رعايا بريطانيين مخلصين، قد غادروا البلاد إلى كندا بعد استسلام البريطانيين. وبينما كانت النخبة قد أصابها الضعف، كان الراديكاليون قد أصبحوا الآن أفضل تنظيمًا مما كانوا من قبل. وكانوا مسيطرين على ولايات مثل پنسلڤانيا، ورود أيلاند،

حيث اتبعوا سياسات اقتصادية وسياسية أثارت الرعب فى قلوب مؤسسات ما قبل الثورة السياسية. وكانت الحكومة المركزية فى ظل «مواد الكونفيدرالية» عاجزة عن التدخل.

دفع الموقف السياسى الدولى العاجز لأمريكا وعدم الاستقرار الداخلى الكثير من الأمريكيين إلى النظر فى مدى ضرورة التوصل إلى نسخة جديدة من «مواد الكونفيدرالية». وفى خريف ١٧٨٦م، اجتمع مندوبون من خمس ولايات فى أناپوليس، مارى لاند. ودعوا الكونجرس إلى إرسال مبعوثين إلى فيلادلفيا فى وقت لاحق لتدبير تعديلات على الدستور. وقد اكتسب قرارهم هذا قوة تنفيذية نتيجة لحادثة وقعت فى الشتاء التالى فى ماساتشوسيتس: «تمرد شيز». فقد قاد دانيل شيز جمعًا من المزارعين. الذين كانوا يحتجون على نزع ملكية أراضيهم المرهونة، فى تمرد على حكومة ولايتهم. وقد قامت ميليشيا الولاية بتفريق الجموع خلال أيام قلائل. لكن التهديد الذى مثله المتمردون أخاف الكونجرس ودفعه إلى القيام بعمل ما. وقد طُلب من الولايات أن ترسل مندوبين عنها إلى فيلادلفيا لمناقشة مراجعة الدستور. وأخيرًا، أرسلت كل ولاية مندوبين عنها باستثناء ولاية رود آيلاند.

ساعد ضعف موقف الولايات المتحدة خارجيًا والاضطرابات الداخلية على تنامى فكرة الحكومة القومية

المؤتمر الدستورى

عقد تسعة وعشرون مندوبًا من إجمالى ثلاثة وسبعين اختارتهم حكومات الولايات اجتماعًا فى فيلادلفيا ١٧٨٧م، وقد ثبت فى أذهانهم كل ما تمر به البلاد، صراع سياسى، وارتباك دولى، وضعف وطنى، وحركات تمرد محلية.وإذ تحققوا من أن هذه القضايا كانت أعراضًا لأخطاء جوهرية فى «مواد الكونفيدرالية»، فإنهم سرعان ما تخلوا عن فكرة مراجعة الوثيقة، ونذروا أنفسهم لتأسيسٍ ثان، محاولة ثانية وناجحة فى نهاية الأمر، لخلق نظام وطنى وقانونى وفعال. هذا الجهد شغل المؤتمر طيلة الشهور الخمسة التالية.

التسوية الودية الكبرى أطلق مؤيدو الحكومة الجديدة طلقتهم الافتتاحية يوم ٢٩ مايو ١٧٨٧م، عندما تقدم إدموند راندولف من ڤيرچينيا بقرار اقترح فيه إجراء تصويبات وتوسعات فى «مواد الكونفيدرالية». ولم يكن اقتراحه مجرد مشروع قرار بسيط. لقد غطى، فى حقيقة الأمر، كل الجوانب التى تتعلق بحكومة جديدة. وقد اعترف راندولف فيما بعد أن المشروع قُصد به أن يكون مسودة دستور بديل، وقد أدى المشروع دوره بالفعل كإطار لما أصبح الدستور فى نهاية الأمر. (ليس هناك سجل حرفى للمناقشات التى دارت، لكن چيمس ماديسون، مندوب ڤيرچينيا، كان حاضرًا خلال كل المداولات تقريبًا وسجل مذكرات كاملة عنها)[٤].

وكان الجزء من مشروع قرار راندولف الذى أصبح أكثر إثارة للجدل هو «*خطة ڤيرچينيا*». احتوت هذه الخطة على نظام للتمثيل فى المجلس التشريعى الوطنى مبنى على عدد سكان كل ولاية أو على نسبة مساهمة كل ولاية فى دخل الدولة، أو على كليهما. (اقترح راندولف فرعًا تشريعيًا ثانيًا، لكن على أن ينتخب أعضاؤه بواسطة الفرع الأول). ولما كانت الولايات تختلف اختلافًا كبيرًا فى الحجم والثروة، فقد ظن الكثيرون أن «خطة ڤيرچينيا» كانت منحازة بصورة كبيرة لصالح الولايات الكبيرة.

وبينما كان المؤتمر يناقش «خطة ڤيرچينيا»، وصلت أعداد إضافية من المندوبين إلى فيلادلفيا وبدأوا فى تصعيد المعارضة ضدها. وأكد المندوبون القادمون من ولايات أقل سكانًا على وجه الخصوص، والتى اشتملت على ديلاوير، ونيوچيرسى، وكونكتيكت، ونيويورك، أن الولايات الأكثر سكانًا، مثل ڤيرچينيا، وبنسلڤانيا، ونورث كارولينا، وماساتشوسيتس، وچورچيا، سوف تسيطر على الحكومة الجديدة إذا ما كانت عضوية الكونجرس سوف تتحدد طبقًا لعدد السكان. أما «*خطة نيوچرسى*» (التى قدمت بواسطة ويليام پاترسون، من نيوچرسى)، فقد ركزت على مراجعة «مواد الكونفيدرالية» بدلاً من استبدالها. وكانت معارضتهم لنظام «خطة ڤيرچينيا» كافية لإعادة المقترحات إلى اللجنة للعمل من جديد على صياغة وثيقة مشتركة.

---

(٤) مذكرات ماديسون متضمنة فى:
Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention* of 1787, 4 vols., rev. ed. (New Haven: Yale University Press, 1966).

وكانت الحصيلة «تسوية كونيكتيكت» المعروفة كذلك باسم «*التسوية الكبرى*». وطبقًا لبنود هذه التسوية، فإن الممثلين فى الفرع الأول من الكونجرس ـ مجلس النواب ـ سوف يوزعون بنسبة عدد سكان كل ولاية. وكان هذا، بالطبع، هو ما سعى إليه ممثلو الولايات الكبيرة. لكن، فى الفرع الثانى ـ مجلس الشيوخ (السينات ـ The Senate)، فسيكون لكل ولاية تمثيل متساو مع الولايات الأخرى دون اعتبار لحجم الولاية. ولم تكن هذه التسوية ـ الحل الوسط ـ مرضية على الفور لكل المندوبين. إلا أنه، فى النهاية، فضلت كلتا الجبهتين الحل الوسط على تفكك الاتحاد، وتم قبول الخطة.

شكلت التسوية الكبرى جهازًا تشريعيًا ثنائيًا (مكونًا من مجلسين) لتهدئة خواطر المندوبين من الولايات المزدحمة بالسكان والولايات الصغيرة على السواء.

مسألة الرق: «تسوية الثلاثة أخماس» تبدو القصة حتى الآن متقنة تمامًا، سلسة تمامًا، وتعكس نهاية سعيدة تمامًا. ففكرة الجهاز التشريعى الثنائى (المجلسين) كانت، على أية حال، تتردد خلال عام ١٧٨٧م. وكانت بعض الولايات قد طبقت هذا النظام منذ سنين. وكان يمكن لمندوبى فيلادلفيا أن يتجهوا مباشرة إلى تبنى فكرة المجلسين المبنية على مبدأين مختلفين للتمثيل، حتى بدون الدخول فى معمعة الخلاف والحل الوسط. غير أنه كانت هناك مسألة أكثر أهمية بكثير، ينبغى مواجهتها قبل أن يكون من الممكن إقرار «التسوية الكبرى»: تلك هى مسألة الرِّق.

كان العديد من المسائل الخلافية التى طفت على السطح أثناء المؤتمر الدستورى انعكاسًا للخلافات الأساسية بين الولايات التى تسمح بنظام الرق وتلك التى تمنعه ـ خلافات أدت إلى تحرش المزارعين الجنوبيين وتجار نيوانجلاند أحدهما بالآخر. كان ذلك هو الإنذار المسبق بنزاع كاد أن يدمر الجمهورية فى سنوات لاحقة. ففى غمار النقاش حول الولايات الكبيرة فى مواجهة الولايات الصغيرة، أبدى ماديسون ملاحظته التالية: «إن الخطر الأعظم الذى يواجهه حكومتنا العامة، هو المصالح الكبرى الجنوبية والشمالية فى القارة، حين تتعارض كل منها مع الأخرى. انظر إلى التصويت فى

الكونجرس، تجد أن معظمهم منقسمين فى مواقفهم طبقًا لموقعهم الجغرافى، وليس طبقًا لحجم الولايات»[٥].

كان ما يزيد على ٩٠ فى المائة من يعيشون فى خمس ولايات - چورچيا، مارى لاند، نورث كارولينا، سوث كارولينا وڤيرچينيا، حيث كان تعدادهم يصل إلى ٣٠ فى المائة من مجموع سكانها. وفى بعض الأماكن، كان عدد العبيد يفوق الأحرار بنسبة قد تبلغ عشرة إلى واحد؛ فهل كانوا سيدخلون فى التعداد الذى يحدد كم مقعدًا فى الكونجرس يخصص للولاية؟. غير أن الشماليين والجنوبيين توصلوا فى النهاية إلى اتفاق من خلال «تسوية الثلاثة أخماس». بمقتضاها توزع مقاعد مجلس النواب بنسبة للسكان يتم فيها احتساب كل خمسة عبيد بثلاثة أشخاص. ولن يسمح للعبيد بالتصويت، بطبيعة الحال، لكن عدد الممثلين فى المجلس سيوزعون طبقًا لذلك. نالت هذه الترتيبات تأييد الولايات التى تسمح بنظام الرق، التى كانت تضم أكبر الولايات وبعض أصغر الولايات فى ذلك الوقت. كما قبلها كذلك مندوبو الولايات التى لا تسمح بنظام الرق التى كانت تؤيد بشدة مبدأ التمثيل طبقًا للمِلْكية، سواء أكانت هذه الملكية مترجمة إلى عبيدٍ أو أرضٍ، أو مالٍ أو أوراقٍ مالية.

قرر المؤتمر الدستورى إحصاء العبيد على أساس أن العبد يساوى ثلاثة أخماس الحر، عند احتساب نسب توزيع مقاعد مجلس النواب

كان القلق الذى أبداه معظم المندوبين يدور حول عدد العبيد الذى يحتسب على أساسه التمثيل النيابى، وليس حول ما إذا كان يُقبل باستمرار نظام الرق. وكانت تسوية الثلاثة أخماس، كما عبر عنها دونالد روبينسون أستاذ العلوم السياسية، قد أسبغت تصديقًا دستوريًا على حقيقة أن الولايات المتحدة تتكون من بعض الأشخاص الذين كانوا «أحرارًا»، ومن آخرين لم يكونوا كذلك، وأنها وضعت مبدأ، يعد جوهريًا فى نظرية النظام الجمهورى، مؤداه أن الرجل الذى يعيش بين العبيد يمتلك نصيبًا أكبر فى انتخابات التمثيل النيابى من الذى ليس كذلك. وعلى الرغم من أن «تسوية الثلاثة

---

(٥) المرجع السابق، vol. 1, p. 476

أخماس » قد أقرت الرق وكافأت ملاك العبيد، إلا أنها. على الأقل، ربما تكون قد منعت الجنوب من أن يرفض الدستور بصورة جماعية[٦].

الدستور

كان المغزى السياسي لـ« التسوية الكبرى » ولـ« تسوية الثلاثة أخماس » هو أنها دعمت وحدة أولئك الذين سعوا إلى إقامة حكومة من نوع جديد. فقد طمأنت « التسوية الكبرى » أولئك الذين كانوا يخشون الانتقاص من أهمية نفوذهم المحلى والإقليمى بسبب الإطار الحكومى الجديد. أما « تسوية الثلاثة أخماس » فقد هدأت بصورة مؤقتة من حدة التنافس بين التجار والزارعين. أما وقد تم ضمان وحدتهم، فقد تحرك أعضاء التحالف الذين كانوا يؤيدون إقامة حكومة جديدة نحو صياغة إطار دستورى لهذه الحكومة يكون مطابقًا لمصالحهم الاقتصادية والسياسية.

وبصفة خاصة سعى واضعو الدستور، **أولاً**: إلى إنشاء حكومة جديدة قوية بما يكفى لتنمية التجارة وحماية الملكية الخاصة من التشريعات الراديكالية للولايات مثل تلك التى أصدرتها ولاية رود آيلاند. كان هذا هو أساس ما تضمنه الدستور من إنشاء لجنة للرقابة على التجارة والمالية، بالإضافة إلى إقامة سيادة قضائية قومية ورئاسة قوية للجمهورية. **ثانيًا**: سعى واضعو الدستور إلى منع ما اعتقدوا أنه التهديد الذى تمثله « الديمقراطية المفرطة » التى تتمتع بها حكومات الولايات والحكومة القومية طبقًا « لمواد الكونفيدرالية » (انظر خريطة التصور ٢ ـ ١). وقد قاد هذا إلى إرساء مبادئ دستورية مثل ثنائية الجهاز التشريعى (انقسام الكونجرس إلى مجلسين)، الضوابط والتوازنات، وتفاوت مواعيد بدايات فترات شغل الوظائف الرسمية، والانتخابات غير المباشرة (اختيار الرئيس بواسطة مجمع انتخابى وليس بواسطة الناخبين مباشرةً).

وثالثًا: على أمل ضمان تأييد الولايات أو الجمهور عمومًا للصيغة الجديدة

---

(٦) انظر:

Donald Robinson, *Slavery in the Structure of American Politics*, 1765- 1820 (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1971), p. 201.

للحكومة التى اقترحها واضعو الدستور، فقد ضمنوه الانتخاب الشعبى المباشر للممثلين، ثم، فيما بعد، أضافوا «وثيقة الحقوق». وأخيرًا، لمنع الحكومة الجديدة من إساءة استخدام سلطتها، قام واضعو الدستور بتضمينه مبادئ مثل الفصل بين السلطات والفيدرالية. ودعونا الآن نقيِّم الاشتراطات الرئيسية التى تضمنتها مواد الدستور السبع لكى نرى كيف تتصل كل منها بهذه الأهداف.

كان لواضعى الدستور أربعة أهداف أولية: تنمية التجارة فيما بين الولايات، ومنع «الديمقراطية المفرطة»، وتنمية القبول الشامل للحكومة من خلال الانتخاب الشعبى للمسئولين وضمان الحقوق الفردية، ومنع إساءة استخدام السلطة بواسطة المسئولين المنتخبين.

الفرع التشريعى

تنص الأقسام السبعة الأولى من المادة الأولى من الدستور على تأسيس كونجرس مكون من مجلسين ـ مجلس للنواب ومجلس للشيوخ (السينات ـ The senate). وسمح لأعضاء مجلس النواب بفترة عضوية مدتها سنتان وكانوا موضع انتخاب شعبى مباشر ـ رغم أنه، بصفة عامة، كان البيض من الذكور هم الذين لهم حق التصويت. وكان على المجالس التشريعية فى الولايات تعيين أعضاء مجلس الشيوخ (تم تعديل ذلك عام ١٩١٣م من خلال التعديل السابع عشر، الذى نص على الانتخاب المباشر لأعضاء مجلس الشيوخ) لمدة ست سنوات. وكانت مدد شغل المقعد، فوق ذلك، متفاوتة المواعيد، بحيث تنتهى فترة تعيين ثلث أعضاء المجلس كل سنتين. وأسند الدستور مهامَّ مختلفة لمجلس الشيوخ. ورغم أن إصدار أى قانون يستلزم موافقة كل من المجلسين، فقد أُعطى مجلس الشيوخ وحده سلطة التصديق على المعاهدات والموافقة على التعيينات التى يقترحها الرؤساء. ومن ناحية أخرى، أُعطى مجلس النواب منفردًا سلطة المبادرة بمشروعات القوانين الخاصة بالإيرادات.

كانت طبيعة الفرع التشريعى تَمُتُّ مباشرة إلى الأهداف الرئيسية لواضعى الدستور. فقد خُطط لمجلس النواب أن يكون مسئولاً مباشرة أمام الشعب من أجل اجتذاب

الموافقة الشعبية على الدستور الجديد، كذلك، كما رأينا فى الفصل الأول، لتعظيم سلطة الحكومة الجديدة. وفى الوقت نفسه، وللوقاية من «الديمقراطية المفرطة»، كانت سلطة مجلس النواب موضع رقابة مجلس الشيوخ، الذى كان أعضاؤه يعينون لمدد أطول بدلاً من أن يُنتخبوا مباشرة بواسطة الشعب لمدد قصيرة.

كان تفاوت مواعيد مدد الخدمة فى مجلس الشيوخ مقصودًا به جعل هذا الجهاز أكثر قدرة على مقاومة الضغط الشعبى. فطالما أن ثلث عدد أعضاء المجلس فقط سوف يختارون فى وقت معين، فإن تكوين المجلس سيكون بمنأى عن التغييرات التى تطرأ على الاختيارات الشعبية التى تعكسها المجالس التشريعية للولايات. وعلى هذا، فقد كانت بِنْية الفرع التشريعى مصممة بحيث تساهم فى دعم سلطة الحكومة، وفى تنمية القبول الشعبى للحكومة الجديدة، وفى الوقت ذاته، فى وضع حدود على التيارات السياسية الشعبية التى كان واضعو الدستور يرون فيها تهديدًا راديكاليًا للنظام الاقتصادى والاجتماعى.

صمم واضعو الدستور مجلس النواب بحيث يكون مسئولاً مباشرة أمام الشعب، فى حين يستطيع مجلس الشيوخ مقاومة الضغط الشعبى.

سلطات الكونجرس وسلطات الولايات

كانت المسائل الخاصة بالسلطة والقبول بها ذات أهمية فى كل مواد الدستور. فقد فصَّل القسم الثامن من المادة الأولى بصورة حصرية سلطات الكونجرس، والتى من بينها سلطة جمع الضرائب، واقتراض الأموال، وتنظيم التجارة، وإعلان الحرب، والحفاظ على جيش وسلاح بحرى. وبمنح الحكومة سلطاتها، أظهر واضعو الدستور بوضوح تام أنهم اعتزموا أن تكون الحكومة أكثر نفوذًا بكثير من سابقاتها. وفى الوقت نفسه، فإنهم بمنحهم تلك السلطات الهامة للكونجرس، إنما سعوا إلى أن يؤكدوا للمواطنين من جديد أن آراءهم سوف تكون مُمَثَّلة تمامًا متى ما بدأت الحكومة فى ممارسة سلطاتها الجديدة.

ولإعطاء الشعب المزيد من الضمانات بأن الحكومة الجديدة لن تشكل أى تهديد

لهم، فقد كان الدستور يتضمن أن أية سلطات غير منصوص عليها ليست ممنوحة[*] بالمرة. هذا هو مبدأ «*السلطات الصريحة*». فالدستور يمنح تلك السلطات المصرح بها حصريًا فى نص الدستور. لكن واضعو الدستور كانوا يعتزمون إنشاء حكومة قوية وفعالة، ولهذا فقد ضمنوا الدستور «*فقرة الضرورية والمناسبة*»، والتى يطلق عليها أحيانًا «*الفقرة المرنة*»، والتى كانت تفيد أن السلطات المدرجة كان يقصد بها أن تكون مصدر قوة للحكومة القومية، وليست حدودًا عليها. ويمكن استخدام كل سلطة بأقصى قدر من الهمة، لكن لا يمكن للحكومة القومية أن تقتنص أى سلطات جديدة دون تعديلات دستورية. ويفهم من عدم إدراج أى سلطة أنها «محتفظ بها» للولايات (أو للشعب).

جعل الدستور اختصاصات الكونجرس محدودة « بالسلطات الصريحة »، لكن « فقرة الضرورية والمناسبة » (والمعروفة أيضًا بالفقرة المرنة) منحت الحكومة القومية حرية الحركة فى ممارسة هذه السلطات.

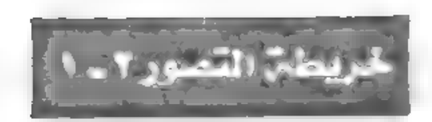
ولو كانت هناك أية شكوك على الإطلاق حول مدى «فقرة الضرورية والمناسبة»، فقد تم حسمها بواسطة «رئيس القضاة» چون مارشال فى واحدة من أكثر القضايا الدستورية أهمية فى التاريخ الأمريكى، قضية ماكُولوتش ضد ولاية مارى لاند، التى تناولت مسألة ما إذا كان للولايات الحق فى فرض ضريبة على «بنك الولايات المتحدة» المرخص له فيدراليًا[٧]. كان هذا البنك يعمل بدرجة كبيرة تحت إشراف الحزب الفيدرالى، ولم تكن له أى شعبية فى الغرب وفى الجنوب، وقامت بعض الولايات، من بينها مارى لاند، بفرض ضرائب باهظة على عمليات البنك على أمل إضعافه أو تدميره. وعندما رفض فرع البنك فى بلتيمور دفع ضرائب الولاية، قامت الولاية برفع دعوى قضائية، وتم نظرها فى نهاية الأمر بواسطة المحكمة العليا للولايات المتحدة (انظر كذلك الفصل الثالث).

(*) المقصود هنا: ليست ممنوحة للحكومة ـ (المترجم).

(٧) انظر: Mcculloch v. Maryland, 4 Wheaton 316 (1819)

وقضى الحكم الذى حرره چون مارشال رئيس قضاة المحكمة الدستورية باسم المحكمة، بأنه ليس من سلطة الولايات فرض ضرائب على الوكالات القومية. وفوق ذلك، انتهز مارشال الفرصة لإعطاء تأويل واسع المدى لـ «فقرة الضرورية والمناسبة» الواردة فى الدستور، بأن أكد أن الكونجرس يمتلك بوضوح سلطة إصدار تصريح لبنك، حتى لو لم يكن ذلك منصوصًا عليه صراحةً فى الدستور. وجادل مارشال بأنه، طالما أن الكونجرس يقوم بإصدار قوانين بمقتضى إحدى السلطات المنصوص عليها، فإن أيًّا من الوسائل المناسبة لتحقيق هذه الغاية تصبح قانونية. وعلى حد تعبيره، فإن أى حكومة «يعهد إليها بمثل هذا المدى الواسع من السلطات، ينبغى أن يعهد إليها كذلك بوسائل واسعة المدى لتطبيقها». وقد كان هذا هو الطريق الذى استطاعت الحكومة القومية من خلاله أن تنمى من سلطاتها، دون أن تُسند إليها بالضرورة سلطات غير منصوص عليها بالفعل.

حدود الحكومة القومية وحكومات الولايات أورد القسم التاسع من الدستور عددًا من الحدود الهامة المفروضة على الحكومة القومية، والتى لها طبيعة ميثاق مصغر للحقوق. وتتضمن هذه حق «أمر الاستحضار» والذى يعنى، فى حالة التنفيذ، أن الحكومة لا تملك حرمان أى شخص من حريته دون تفسير ذلك أمام المحاكم. كانت هذه الحدود جزءًا من السبب فى أن معظم المندوبين فى المؤتمر الدستورى لم يشعروا بحاجة ملحة إلى أن يضيفوا إلى الدستور وثيقة للحقوق واسعة النطاق. وكانت بعض البنود مصاغة بوضوح لمنع الحكومة القومية من تهديد المصالح الهامة الخاصة بالممتلكات. وعلى سبيل المثال، مُنِع الكونجرس من إعطاء أفضلية لموانى إحدى الولايات على غيرها من موانى ولاية أخرى. وفوق ذلك، لم يكن من المسموح به لكل من الكونجرس والمجالس التشريعية للولايات أن تطلب من السفن الأمريكية أن تدفع أية رسوم عند دخولها موانى أى ولاية، وتُمنع الولايات تبعًا لذلك من تقاضى أية ضرائب. وكانت هذه جميعًا جزءًا من الجهود التى بذلها المندوبون، لإزالة العقبات الرئيسية أمام التجارة القومية.



مواد الكونفيدرالية مقارنة بالدستور

الدستور

الحكومة القومية

مواد الكونفيدرالية

الكونجرس

الولايات

السلطات الصريحة

السلطات غير المنصوص عليها «يحتفظ بها» للولايات

تحتفظ الولايات بمعظم السلطات

الدستور

مواد الكونفيدرالية

بإيجاز

مواد الدستور السبع

الفرع التشريعي

مجلس النواب : مدة العضوية سنتان، ينتخب الأعضاء مباشرة بواسطة الشعب.

مجلس الشيوخ : مدة العضوية ست سنوات (تتفاوت زمنيًا بحيث يتغير ثلث المجلس فقط في كل انتخابات تُجرى). ويتم تعيين أعضائه بواسطة المجالس التشريعية للولايات (تغير ذلك عام ١٩١٣م إلى الانتخابات المباشرة).

السلطات الصريحة للحكومة القومية : جمع الضرائب، اقتراض الأموال، تنظيم التجارة، إعلان الحرب، الاحتفاظ بجيش وسلاح بحري، وتكون كل السلطات الأخرى من اختصاص الولايات، إلا إذا رئي غير ذلك تطبيقًا لـ «الفقرة المرنة» (فقرة الضرورية والمناسبة).

السلطات الحصرية للحكومة القومية : تمنع الولايات صراحةً من إصدار أوراق نقدية خاصة بها، وتحصيل الضرائب على الواردات والصادرات، وتنظيم التجارة خارج حدودها، وإبطال التزامات التعاقدات. هذه السلطات هي مجال النفوذ الحصري للحكومة القومية.

الفرع التنفيذي

الرئاسة : فترات ولاية مدة كل منها أربع سنوات (حددت عام ١٩٥١م بفترتين كحد أقصى). ينتخب الرئيس انتخابًا غير مباشر بواسطة المجمع الانتخابي.

السلطات : يعترف بالدول الأخرى، ويتفاوض على عقد المعاهدات، ويمنح وقف تنفيذ العقوبات وإصدار العفو، ويدعو الكونجرس إلى دورات اجتماع غير عادية، ويملك حق الاعتراض على تنفيذ القوانين التي يسنها الكونجرس.

الفرع القضائي

المحكمة العليا : العضوية مدى الحياة، ويعين رئيس الجمهورية أعضاءها بموافقة مجلس الشيوخ.

السلطات : تتضمن فض الخلافات بين القوانين الفيدرالية وقوانين الولايات، وتحديد أي القوانين تخص الحكومة القومية وأيها تخص الولايات، وحسم الخلافات بين المواطنين والولايات المختلفة.

الوحدة القومية والسلطة

المعاملة بالمثل بين الولايات : يضع قاعدة التزام كل ولاية بأن تعطي «الاحترام والاعتداد المخلص الكاملين للإجراءات» الرسمية الصادرة عن الولايات الأخرى، ويضمن لمواطني أي ولاية «الامتيازات والحصانات» الخاصة بكل ولاية أخرى.

تعديل الدستور

الإجراءات : يحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء الكونجرس وموافقة ثلاثة أرباع الولايات عليها.

السياسة العليا القومية

الدستور والقوانين القومية هي القوانين الأسمى للبلاد ولا يجوز نسخها بقانون الولاية.

التصديق

أصبح الدستور نافذًا عندما صدقت عليه تسع ولايات.

كذلك ضمَّن واضعو الدستور قيودًا على الولايات نتيجة لخوفهم من قدرة المجالس التشريعية للولايات على الانهماك فى إجراءات راديكالية ضد الممتلكات والدائنين. ويوجد هناك قليل من الأمور المطلقة التى تضمنها الدستور، ومعظمها موجودة فى القسم العاشر من المادة الأولى، ضمن الحدود المفروضة على سلطات الولايات فى الأمور المتعلقة بالتجارة. فقد مُنِعت الولايات بصورة صريحة ومطلقة من سلطة فرض ضرائب على الواردات والصادرات ومن تقرير أى لوائح أو أعباء أخرى على التجارة خارج حدودها. كانت كذلك ممنوعة بصورة صريحة من إصدار أوراق النقد أو التصريح بسداد الديون فى أية صورة غير الذهب والعملات الفضية.

دفع الخوف على حرية الفرد وعلى رفاهية الأمة واضعى الدستور إلى إنشاء حكومة فيدرالية تحمل توازنًا بين سلطة الولاية والسلطة القومية.

ويأتى أخيرًا، وعلى أعظم قدر من الأهمية، أنه لم يكن من المسموح به للولايات إلغاء أى التزام بالتعاقدات. وكان هذا فى حد ذاته كافيًا إلى حد كبير لزيادة التأكيد على المصالح التجارية لأنه كان يعنى أن المجالس التشريعية للولايات لن تكون قادرة على إلغاء التعاقدات على شراء البضائع والخدمات. كما لن تكون قادرة على تمرير أية قوانين يمكن أن تغير بصورة خطيرة اشتراطات التعاقد بين الأطراف من الأفراد. وأصبحت كل السلطات التى كانت الولاية ممنوعة بالفعل من ممارستها تعرف «*بالسلطات الحصرية*» للحكومة القومية.

الفرع التنفيذى

تعرَّض الدستور لمؤسسة الرئاسة فى المادة الثانية. وعلى حد تعبير ألكسندر هاميلتون، فإن المادة الخاصة بالرئاسة سعت إلى إضفاء «الحيوية فى الجهاز التنفيذى». وقد فعل الدستور هذا فى جهد منه للتغلب على المأزق الطبيعى المُحتوى داخل الجهاز التشريعى الثنائى وكذلك داخل مبدأ فصل السلطات فيما بين الفروع التشريعية والتنفيذية والقضائية. وقد أمد الدستور رئيس الجمهورية بقدر من الاستقلال عن الشعب وعن أفرع الحكومة الأخرى، خاصة الكونجرس.

فاتساقًا مع ما هدف إليه واضعو الدستور من زيادة فى سلطة الحكومة القومية،

مُنح رئيس الجمهورية السلطة غير المشروطة بقبول سفراء الدول الأخرى؛ وهو ما يرقى إلى سلطة «الاعتراف» بالدول الأخرى. كما مُنح كذلك سلطة التفاوض حول المعاهدات، على الرغم من أن قبولها يتطلب موافقة مجلس الشيوخ. كذلك أُعطى الرئيس الحق غير المشروط فى منح إيقاف تنفيذ العقوبات وإصدار العفو، باستثناء جرائم الإخلال بواجبات الوظيفة. كما أمده الدستور بسلطة تعيين كبار موظفى الدولة، ودعوة الكونجرس إلى عقد دوره خاصة، ويحق له الاعتراض على القوانين التى يسنها الكونجرس. (وحق الاعتراض هذا بالغ الخطورة، لكنه ليس مطلقًا، إذ أن بإمكان الكونجرس تخطيه بأغلبية ثلثى أعضائه).

وفى الوقت نفسه، سعى واضعو الدستور إلى مساعدة الرئيس (بصورة زائدة) على الثبات أمام الضغوط الديمقراطية، بأن جعلوه خاضعًا للانتخاب غير المباشر وليس المباشر (من خلال اختياره بواسطة مجمع انتخابى منفصل). أما إلى أى مدى تم فى الواقع تحقق آمال واضعى الدستور، فهذا ما سوف يكون موضوع الفصل السادس.

منح الدستور رئيس الجمهورية سلطات محددة. كذلك سعى الدستور إلى حماية الرئيس من الضغوط الشعبية بتقرير الانتخابات غير المباشرة

الفرع القضائى

وضعت المادة الثالثة من الدستور أسس الفرع القضائى. وتعكس هذه المادة اهتمام واضعى الدستور بإعطاء المزيد من السلطة للحكومة القومية، وكبح جماح الاندفاعات الديمقراطية الراديكالية، وفى الوقت نفسه، توفر الحماية من إساءة استخدام الحرية والملكية بواسطة الحكومة القومية الجديدة نفسها.

ابتدع واضعو الدستور محكمة قصد بها أن تكون، على وجه الدقة، المحكمة العليا للولايات المتحدة، وليس المحكمة الأعلى للحكومة القومية فحسب. أُعطيت المحكمة العليا سلطة حل أية نزاعات تطرأ بين القوانين الفيدرالية وقوانين الولايات لتقرير إلى أى مستوى من مستويات الحكومة تنتمى سلطة ما. وإضافة إلى ذلك، كان للمحكمة العليا ولاية قضائية على الخلافات التى تنشب بين مواطنى مختلف الولايات. وكانت أهمية

ذلك فى المدى الطويل، هو أنه مع تطوير الدولة لاقتصاد قومى، فقد أصبح هناك اعتماد متزايد على القضاء الفيدرالى، وليس على محاكم الولايات، لفض المنازعات.

مُنح الفرع القضائى سلطات حل المنازعات بين الولايات، والحكومة القومية، ومواطنى الولايات المختلفة.

مُنح القضاة حق البقاء فى مناصبهم مدى الحياة، من أجل وقايتهم من السياسات الشعبية ومن التدخل من جانب الفروع الأخرى. ولكنهم لن يكونوا محصنين تمامًا فى مواجهة السياسة الداخلية أو الفروع الأخرى، إذ أن رئيس الجمهورية هو الذى يقوم بتعيين القضاة، ويقوم مجلس الشيوخ بالتصديق على التعيينات. ويكون للكونجرس كذلك سلطة إنشاء محاكم دنيا (أقل درجة)، وتغيير الولاية القضائية للمحاكم الفيدرالية، وإضافة أو إنقاص القضاة الفيدراليين، وحتى تغيير حجم عضوية المحكمة العليا.

ليس هناك أى ذكر مباشر فى الدستور *للمراجعة القضائية* ـ سلطة المحاكم فى إصدار قرار نهائى حينما يكون هناك نزاع حول تفسير الدستور أو القوانين. وقد يكون هذا النزاع بين المحاكم والكونجرس، أو بين المحاكم والفرع التنفيذى، أو بين المحاكم والولايات. وينزع أساتذة القانون، بصفة عامة، إلى اعتبار أن المراجعة القضائية موجودة ضمنًا فى ذات وجود أى دستور مكتوب وفى السلطة الممنوحة مباشرة للمحاكم الفيدرالية على «كل القضايا ... التى تنشب بموجب هذا الدستور، أو قوانين الولايات المتحدة، أو المعاهدات المبرمة، أو التى سوف تبرم بمقتضى مالها من سلطة» (المادة الثالثة القسم ٢) وقد باشرت المحكمة العليا فى آخر الأمر سلطة المراجعة القضائية. ولم تكن مباشرتها لهذه السلطة، كما سوف نرى فى الفصل الثامن، مؤسسة على الدستور نفسه، ولكن على السياسة التى سادت فى عقود لاحقة وعلى عضوية المحكمة.

الوحدة القومية والسلطة

كان العديد من مواد الدستور موجهًا نحو اهتمام واضعيه بالوحدة القومية والسلطة. وكانت بنود المادة الرابعة التى تعرضت للعلاقات الودية المتبادلة (المعاملة بالمثل) بين الولايات وبين مواطنى كل الولايات على أقصى درجة من الأهمية، إذ أنه

بدونها، لم يكن ليوجد أى احتمال لانتقال الأفراد والبضائع على النطاق القومى دون عوائق، فقد كانت كلتا الفقرتين المتعلقتين بالعلاقات الودية المتبادلة «*فقرة الاحترام والاعتداد المخلص الكاملين*» و«*فقرة الامتيازات والحصانات*» مأخوذة مباشرة عن مواد الفيدرالية. فالفقرة الأولى تنص على أنه يتحتم على كل ولاية أن تولى «الاحترام والاعتماد المخلص الكاملين» للتصرفات الرسمية الصادرة عن الولايات الأخرى جميعًا. أما الثانية فتنص على أن يضمن لمواطنى أى ولاية «الامتيازات والحصانات» المكفولة لكل ولاية أخرى، وكما لو كانوا مواطنين لتلك الولاية. كذلك فإنه من المحظور على أى ولاية أن تميز ضد مواطنى الولايات الأخرى لصالح مواطنيها هى، وعلى أن تكون المحكمة العليا هى الحكم فى كل واحدة من هذه الحالات.

كذلك تضمن الدستور ذلك البند سيئ السمعة الذى ألزم الأشخاص المقيمين فى الولايات «الحرة» (الممنوع فيها الرق) بالقبض على الأرقاء الهاربين وإعادتهم إلى مالكيهم. هذا البند، الذى ألغى عام ١٨٦٥م بمقتضى التعديل الثالث، كان بمنزلة وعد للجنوب بأنه ليس عليه أن يعتبر نفسه كيانًا اقتصاديًا معزولاً عن باقى البلاد.

وقد نص الدستور على قبول انضمام ولايات جديدة إلى الاتحاد، وأعطى ضمانات للولايات القائمة بألا تُنْتَقَص أى أراضٍ منها دون موافقتها. وقد نص الدستور على أن الولايات المتحدة «سوف تعمل على ضمان لكل ولاية... حكومة ذات نظام جمهورى». ولكن ذلك لا يعد دعوة مفتوحة موجهة للحكومة القومية لكى تتدخل فى شئون أى من الولايات. فهناك فقرة تنص على أنه لا يمكن للحكومة الفيدرالية أن تتدخل فى الموضوعات المتعلقة بأعمال العنف الداخلية إلا إذا دُعيت إلى ذلك بواسطة المجلس التشريعى للولاية أو المجلس التنفيذى لها إذا لم يكن المجلس التشريعى فى حالة انعقاد، أو إذا كان ذلك ضروريًا لفرض تنفيذ حكم قضائى فيدرالى. وقد تركت هذه الفقرة مسألة التدخل القومى فى الاضطرابات المحلية متروكة كليًا تقريبًا لحسن تقدير المسئولين المحليين أو مسئولى الولاية.

وجاءت «*فقرة السيادة*» فى المادة السادسة من الدستور لتعبر عن اهتمام واضعى الدستور بسيادة الحكومة القومية، إذ تضمنت أن القوانين القومية والمعاهدات «تكون القانون الأعلى للبلاد». وهذا يعنى أن جميع القوانين التى تصدر تحت «سلطة الولايات

المتحدة» سوف تكون لها السيادة على كل القوانين التى تسنها أى ولاية أو أى تقسيم فرعى آخر، وأنه يفترض أن تحترم الولايات جميع المعاهدات التى تبرم تحت هذه السلطة. وكان ذلك مسعى مباشرًا لإبعاد الولايات عن التعامل بصورة منفصلة مع الدول أو المؤسسات الاقتصادية الأجنبية. كذلك ألزمت فقرة السيادة المسئولين فى جميع الولايات والحكومات المحلية والحكومة الفيدرالية بأداء يمين عند تقلد الوظيفة، بأنهم سوف يدعمون الدستور القومى. وكان هذا معناه أن أى قرار يتخذه الكونجرس الأمريكى لا بد وأن يطبق فى داخل كل ولاية كما لو كان فى الحقيقة قانونًا صادرًا عن الولاية.

قضت فقرة السيادة بأن القوانين القومية سوف تعلو على قوانين الولايات متى ما ثارت خلافات بين الاثنين.

ولكى تُؤسس الأمة على قاعدة اقتصادية صلبة، فقد أقر الدستور بأن كل الديون التى سبق الارتباط بها فى ظل «مواد الكونفيدرالية» سوف تظل ديونًا قانونية بموجب الدستور الجديد. وقد تحرك الكونجرس الأول تشريعيًّا لتحمل مسئولية جميع الديون التى التزمت بها الولايات المتحدة أثناء الثورة. وقد ضمنت هذه الإجراءات ولاء طبقة التجار داخل البلاد، إذ أن معظم الديون التى ارتبطت بها الحكومة القومية والحكومات المحلية أثناء وبعد الثورة كانت لأثرياء أمريكيين قلقين على تبعية حكومتهم. لقد كانت هذه إحدى التأكيدات الهامة المقدمة للمصالح التجارية ومؤداها أن الدستور يقف إلى جانب التجارة. كذلك أكدت للدول الأجنبية، خاصة فرنسا وإنجلترا، أنه يمكن الوثوق بالولايات المتحدة فى الأمور الخاصة بالتجارة، والمعاهدات، والدفاع، والائتمان. إذ سوف يكون تنصل الدولة من الديون فى أول عهدها مؤديًا إلى تعريض سيادتها للأخطار، طالما أن السيادة تعتمد على المصداقية التى تتمتع بها الدولة فى عيون الدول الأخرى.

تعديل الدستور

وضع الدستور أسس إجراءات إعادة النظر فيه فى المادة الخامسة. تتصف بنود هذه المادة بالصعوبة البالغة، إلى درجة أن الأمريكيين لم ينجحوا فى عملية التعديل سوى سبع عشرة مرة منذ عام ١٧٩١م، عندما تم إقرار التعديلات العشرة الأولى. وقد قدمت مقترحات تعديلات أخرى عديدة إلى الكونجرس، لكن عددًا لا يزيد على الأربعين من

بينهما تمكن من مجرد الاقتراب من الوفاء باشتراطات الدستور بضرورة الحصول على موافقة ثلثى الأعضاء، ولم يتمكن سوى قسم صغير منها من الحصول على نسبة تذكر من ضرورة موافقة ثلاثة أرباع الولايات عليها. (يشتمل الفصل الثالث من الكتاب على تحليل لهذه الأرقام، وعلى المزيد من المناقشات حول تعديل الدستور). كذلك يمكن تعديل الدستور بواسطة مؤتمر دستورى. ففى بعض الأحيان، قام من كانوا يؤيدون اتخاذ إجراءات معينة، مثل إجراء تعديل خاص بالموازنة المتوازنة، بالدعوة إلى عقد مؤتمر دستورى للنظر فى مقترحاتهم. لكن، أيًّا ما كان الهدف الذى من أجله كانت الدعوة إلى المؤتمر، فقد كان من المسلم به أن يكون لدى مثل هذا المؤتمر سلطة مراجعة نظام الحكومة الأمريكية بأكمله.

التصديق على الدستور

أرسى نص المادة السابعة من دستور ١٧٨٧م قواعد التصديق على هذا الدستور. لقد خرق هذا البند فى واقع الأمر الإجراء القانونى الخاص بالتعديل الدستورى الوارد فى «مواد الكونفيدرالية». ففى واحد من أوجهه، تبنى قاعدة الولايات التسع بدلاً من إجماع الولايات الذى كانت تتطلبه «مواد الكونفيدرالية». وفى وجه آخر، نص على أن التصديق على الدستور يتم فى مؤتمرات عامة للولايات تدعى لهذا الغرض، وليس فى المجالس التشريعية للولايات. وفى نهاية الأمر، عقدت كل الولايات، باستثناء رودآيلاند - مؤتمرات للتصديق على الدستور، ولم يحدث أن أبدت أى من الولايات اعتراضًا قويًّا على هذا الإجراء فوق القانونى.

الحدود الدستورية على سلطة الحكومة القومية

على الرغم من أن واضعى الدستور، كما أوضحنا من قبل، قد سعوا إلى إنشاء حكومة قومية قوية، فقد أرادوا كذلك أن يقيموا دفاعات ضد سوء الاستخدام المحتمل لهذه السلطة. ولتحقيق هذا الهدف، ضمَّن واضعو الدستور مبدأين أساسيين فيه ***الفصل بين السلطات، والفيدرالية***. (انظر كذلك: الفصل الثالث). وأضيفت مجموعة ثالثة من الحدود إلى الدستور فى صورة ***وثيقة الحقوق***، للمساعدة فى ضمان التصديق على الدستور، عندما اشتكى معارضو الوثيقة - الدستور - من أنه لم يعط اهتمامًا كبيرًا لحقوق المواطنين.

بإيجاز

مقارنة بين مواد الكونفيدرالية والدستور

	مواد الكونفيدرالية	الدستور
الفرع التشريعى	*السلطة فى:* • إعلان الحرب وعقد السلام. • عقد المعاهدات والأحلاف. • سك العملة أو اقتراض الأموال. • تظيم التجارة مع الأمريكين الأصليين. • تعين كبار ضباط جيش الولايات المتحدة. *حدود السلطة :* • ليس لديها سلطة فرض الضرائب، أو تنظيم التجارة بين الولايات أو إنشاء قوات مسلحة قومية.	*السلطة فى :* • جمع الضرائب. • اقتراض الأموال. • تنظيم التجارة. • إعلان الحرب. • الاحتفاظ بجيش. *حدود السلطة :* • جميع السلطات الأخرى تختص بها الولايات.
الفرع التنفيذى	*لم تنشئ فرعًا تنفيذيًا.*	*السلطة لـ :* • الاعتراف بالدول الأخرى. • التفاوض لإبرام المعاهدات. • منح إيقاف تنفيذ الأحكام والعفو الشامل. • تعيين الشخصيات الإدارية الرئيسية. • الدعوة إلى عقد دورات خاصة للكونجرس. • حق الاعتراض على قرارات الكونجرس. *حدود السلطة :* • يجب موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات. • يمكن للكونجرس إبطال حق اعتراض [الرئيس] بأغلبية ثلثى الأصوات.
الفرع القضائى	*لم تنشئ فرعًا قضائيًا.*	*السلطة لـ :* • حل المنازعات بين قوانين الولايات والقوانين الفيدرالية. • تحديد المستوى الحكومى الذى تنتمى إليه سلطة ما. • الفصل فى الخلافات بين المواطنين فى مختلف الولايات. *حدود السلطة :* • تتم إجراء التعيينات القضائية بواسطة الرئيس، ويوافق عليها مجلس الشيوخ. • ينشئ الكونجرس محاكم أقل درجة، كما يمكنه تعديل الاختصاص القضائى للمحاكم الفيدرالية. • يمكن للكونجرس إضافة أو إنقاص القضاة الاتحاديين ويعدل من حجم المحكمة العليا.

الفصل بين السلطات لم يكن هناك مبدأ سياسى متفق عليه على نطاق واسع عند التأسيس عام ١٧٨٧م أكثر من ذلك المبدأ الذى ينادى بوجوب استخدام سلطة ما لإيجاد توازن مع سلطة أخرى [أى السلطة تكبح السلطة]. لقد آمن المنظّر السياسى الفرنسى مونتسكيو (١٦٨٩ ـ١٧٥٥م) بأن هذا التوازن كان دفاعًا لا غنى عنه ضد الاستبداد، وكانت كتاباته، خاصة كتابه الأشهر، *روح القوانين* «قد اعتبرت إنجيلاً سياسيًّا» فى مؤتمر فيلادلفيا[٨]. ولم ينص صراحةً على هذا المبدأ فى الدستور، لكن من الواضح أنه مبنى على المواد الأولى، والثانية، والثالثة، التى تؤسس وجود ما يلى:

١ ـ ثلاثة أفرع مستقلة للحكومة (انظر خريطة التصور رقم ٢ ـ ٢).

٢ ـ أساليب مختلفة لاختيار كبار الموظفين، بحيث يكون كل فرع مسئولاً أمام قاعدة مختلفة. ويفترض فى هذا أن ينتج «نظامًا مختلطًا»، يقوم فيه موظفو كل وحدة إدارية بتطوير مصالح واحتمالات مستقبلية مختلفة تمامًا حول كيفية الحكم، ويتم فيه ضمان السماح بأن تشارك الجماعات المختلفة فى المجتمع، بقدر ما، فى عملية صنع القرار الحكومى.

٣ ـ *الضوابط والتوازنات*، وهو نظام يُعطَى بمقتضاه كل وفرع من الفروع الثلاثة قدرًا من السلطة على الفرعين الآخرين. والأمثلة الشائعة على ذلك هى حق اعتراض الرئيس على قرارات السلطة التشريعية، وسلطة مجلس الشيوخ فى اعتماد تعيينات الرئيس فى المناصب العليا (انظر خريطة التصور ٢ ـ ٣).

وهناك صيغة بارعة، تستنبط مفهومًا آخر لذلك النظام، ليس على أنه سلطات منفصلة، لكن على أنه «مؤسسات منفصلة تتقاسم السلطة»[٩]، وبهذا يُقضى على احتمال إساءة استخدام هذه السلطة.

---

(٨) انظر: Max Farrand, *The Framing of the Constitution of the United States* (New Haven: Yale University Press, 1962), P. 49.

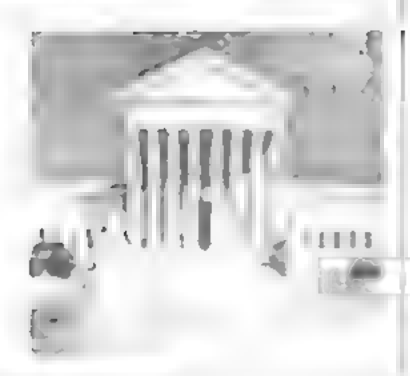
(٩) انظر: Richard E. Neustadt, *Presidential Power* (New York: Wiley, 1960), p. 33.

خريطة التصور ٢ ـ ٢

الفصل بين السلطات







التنفيذية	التشريعية	القضائية
• تنفيذ القوانين • تعيين رئيس هيئة أركان القوات المسلحة • إبرام المعاهدات الخارجية • اقتراح مشروعات القوانين • تعين قضاة المحكمة العليا وقضاة المحكمة الفيدرالية • إصدار العفو عن الذين أدانتهم المحكمة الفيدرالية	• إصدار القوانين الفيدرالية • الرقابة على الموازنة الفيدرالية • الموافقة على المعاهدات والتعيينات الرئاسية • تنظيم التجارة البينية للولايات • إنشاء نظام للقضاء الأدنى	• مراجعة أحكام المحكمة الأدنى • تقرير دستورية القوانين • الفصل فى القضايا الخاصة بالمنازعات بين الولايات

يؤسس الدستور مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث لا يمكن أن يكون لأى فرع السيادة على الفرعين الآخرين.

الفيدرالية: كانت الفيدرالية فى واقع الأمر خطوة نحو درجة أكبر من مركزية السلطة. فقد اتفق المندوبون على أنهم فى حاجة إلى إضافة المزيد من السلطة عند مستوى الحكومة القومية، دون تقويض سلطات حكومات الولايات تمامًا. وتحقيقًا

لذلك، أبدعوا نظامًا لكيانين كل منهما ذو سيادة ـ الولايات، والأمة ـ على أمل أن تمثل المنافسة بينهما حدودًا فعالة على سلطة كليهما.

وثيقة الحقوق فى أواخر مؤتمر فيلادلفيا، قُدِّم اقتراحٌ بإدراج وثيقة الحقوق فى الدستور. وبعد مناقشة قصيرة، لم تُقَلْ خلالها كلمة واحدة تقريبًا فى صالح الاقتراح، ولم يُلق سوى خطاب واحد ضده، تم بما يشبه الإجماع رفض اقتراح إدراجها. وقد اعتقد معظم المندوبين المخلصين. بأنه طالما أن الحكومة الفيدرالية محدودة بالفعل طبقًا لسلطاتها المنصوص عليها صراحةً، فليست هناك حاجة إلى حماية إضافية للمواطنين. وساق المندوبون دفوعًا مؤداها أنه يجب على الولايات أن تصدر مواثيق للحقوق لأن سلطاتها فى حاجة إلى المزيد من الحدود أكثر من الحكومة الفيدرالية. لكن، فور التصديق تقريبًا، ظهرت حركة تتبنى وضع وثيقة قومية للحقوق. وهذا هو السبب فى كون وثيقة الحقوق التى تم إصدارها علم ١٧٩١م، قد تضمنت التعديلات العشرة الأولى للدستور، بدلاً من أن تكون جزءًا من صلب الدستور نفسه. وسوف يكون لدينا الكثير مما يقال حول وثيقة الحقوق فى الفصل الرابع من الكتاب.

معركة التصديق على الدستور

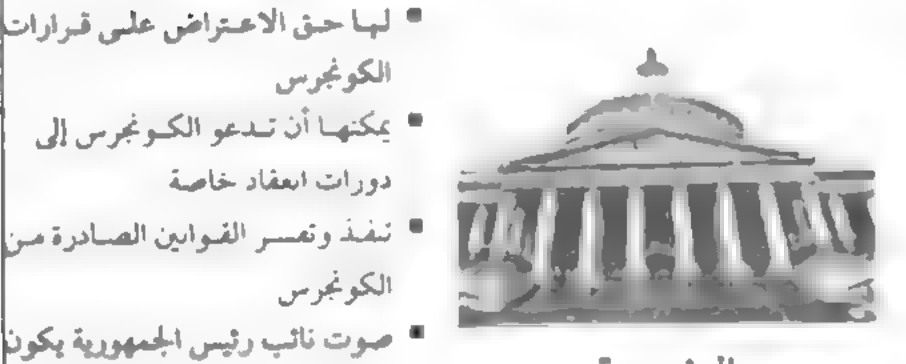
كان أول حاجز يواجه الدستور الجديد هو التصديق عليه من جانب مؤتمرات للولايات تضم مندوبين تم انتخابهم بواسطة ناخبين من الذكور، البيض، ذوى الأملاك، من بين سكان كل ولاية. وقد جرى الصراع على التصديق فى ثلاث عشرة معركة انتخابية منفصلة، وضمت كل معركة أشخاصًا مختلفين، يتحركون بإيقاع مختلف، وتأثرت كل منها بالاعتبارات المحلية والفيدرالية. وقد حدثت مواجهة بين جانبين على اتساع الولايات كلها، لكن تحت مسمى «أنصار الفيدرالية» و «مناهضى الفيدرالية» *أيد أنصار الفيدرالية* الدستور وفضلوا إقامة حكومة قومية قوية. ***وعارض مناهضو الفيدرالية*** الدستور، وفضلوا إقامة حكومة ذات نظام فيدرالى أقل مركزية؛ وقد أخذوا مسماهم نتيجة لغيابهم، كرد فعل مضاد لمنافسيهم الأكثر تنظيمًا. كان أنصار الفيدرالية متحدين فى تأييدهم للدستور. وكان مناهضو الفيدرالية، رغم معارضتهم لهذه الخطة، منقسمين إزاء ما يعتقدون أنه البديل الذى يجب الأخذ به.

خريطة التصور (٣)

الرقابة والتوازن

التشريعية على القضائية

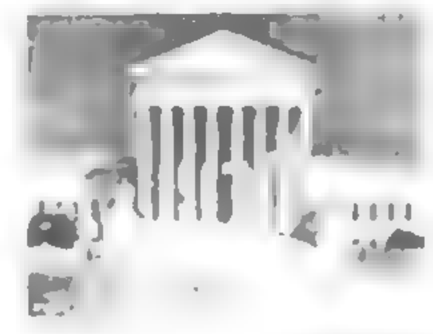
- يمكنها أن تغير حجم ونظام المحاكم الفيدرالية وعدد قضاة المحكمة العليا
- يمكنها أن تقترح التعديلات الدستورية
- يمكنها أن ترفض القضاة المرشحين للمحكمة العليا
- يمكنها أن توجه الاتهام للقضاة الفيدراليين وتقصيهم عن الخدمة



التشريعية

التنفيذية على التشريعية

- لها حق الاعتراض على قرارات الكونجرس
- يمكنها أن تدعو الكونجرس إلى دورات انعقاد خاصة
- تنفذ وتمرر القوانين الصادرة من الكونجرس
- صوت نائب رئيس الجمهورية يكون مرجحًا عند التساوى فى التصويت



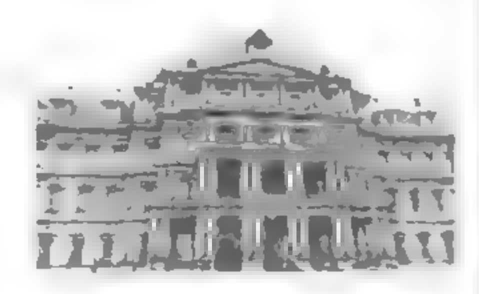
القضائية

القضائية على التشريعية

- يمكنها أن تقضى بعدم دستورية القوانين
- رئيس القضاة يرأس مجلس الشيوخ خلال جلسة الاستماع الخاصة بتوجيه اتهامات للرئيس

التشريعية على التنفيذية

- يمكنها نقض الاعتراض
- توجه الاتهام للرئيس وتقصيه عن منصبه
- ترفض تعيينات الرئيس وترفض التصديق على الاتفاقيات
- تدير التحقيقات حول تصرفات الرئيس
- ترفض إصدار القوانين أو توفير الاعتمادات التى يطلبها الرئيس



التنفيذية

القضائية على التنفيذية

- يمكنها أن تقضى بعدم دستورية تصرفات الحكومة
- لها سلطة إصدار الأمر بإلقاء القبض على الأفراد
- رئيس القضاة يرأس جلسات محاكمة الرئيس

التنفيذية على القضائية

- ترشح قضاة المحكمة العليا
- ترشح القضاة الفيدراليين
- تصدر عفوا عمن تدينهم المحكمة الفيدرالية
- يمكنها رفض تنفيذ أحكام المحاكم

اتحد أنصار الفيدرالية وراء الدستور الجديد، بينما فضل مناهضو الفيدرالية حكومة لا مركزية.

تحت اسم «پوبليوس» كتب ألكسندر هاميلتون، وچيمس ماديسون، وچون جاى، خمسة وثمانين مقالاً فى صحف نيويورك مؤيدين التصديق على الدستور. هذه الأوراق *الفيدرالية*، كما يطلق عليها بصورة جماعية هذه الأيام، تولت الدفاع عن مبادئ الدستور وسعت لتبديد المخاوف من وجود سلطة قومية. لكن مناهضى الفيدرالية من أمثال ريتشارد هنرى لى، وپاتريك هنرى من ڤيرچينيا، وچورج كلينتون من نيويورك، دفعوا بأن الدستور الجديد قد خان الثورة، وأنه خطوة نحو الملكية. واتهموا مؤتمر فيلادلفيا بأنه «اجتماع سرى مظلم»، جرت أعماله تحت «ستار كثيف من السرية» للانقلاب على قانون وروح مواد الكونفيدرالية.

بإيجاز

أنصار الفيدرالية ضد مناهضى الفيدرالية

	أنصار الفيدرالية	مناهضو الفيدرالية
من كانوا؟	المُلاّك ومقرضى الأموال، والتجار	صغار المزارعين، وحراس الحدود، والمدينين، وأصحاب الحوانيت
ماذا كانوا يعتقدون؟	كانوا يعتقدون أن الصفوة مهيأة للحكم أكثر من الآخرين؛ وكانوا يخشون الديمقراطية المفرطة.	كانوا يعتقدون أن الحكومة ينبغى أن تكون قريبة من الشعب، وكانوا يخشون من تركيز السلطة فى أيدى الصفوة.
أى نظام حكومة كانوا يفضلون؟	كانوا يفضلون الحكومة القوية؛ ويؤمنون بإجراء تصفيات بحيث لا يصل إلى السلطة الحكومية سوى الصفوة	كانوا يفضلون إبقاء السلطة فى أيدى حكومات الولايات وحماية حقوق الأفراد.
من كانوا زعماءهم؟	ألكسندر هاميلتون چيمس ماديسون چورج واشنطن	پاتريك هنرى چورج ماسون البريدج چيرى چورج كليتون

بنهاية عام ١٧٨٧م، وبدايه عـم ١٧٨٨م، قامت خمس ولايات على الدستور. صدقت عليه ولايات ديلاوير ونيوجرسى وجورجيا بالإجماع، وصدقت عليه ولايتا كونيكتيكت وبنسلفانيا بأغلبية كبيرة. وأمكن التغلب على المعارضة فى ولاية ماساتشوسيتس بتضمين تسعة تعديلات مقترحة على الدستور لحماية حقوق الإنسان. وتبع ذلك تصديق ولايتى مارى لاند وساوث كارولينا، وفى يونيو ١٧٨٨م أصبحت نيوهامبشاير الولاية التاسعة التى صادقت على الدستور. وبهذا وُضِع الدستور موضع التنفيذ، لكن دون سلطة حقيقية للحكومة القومية الجديدة، إذ كان لا بد من موافقة كل من ولايتى ڤيرچينيا ونيويورك. وبعد نقاش ساده الانفعال وعدد كبير من التوصيات بإجراء تعديلات مستقبلية فى الدستور، خاصةً من أجل وثيقة الحقوق، تمكن أنصار الفيدرالية من حشد ما يكفى من الأصوات للموافقة على الدستور فى يونيو؛ ١٧٨٨م (ڤيرچينيا) وفى يوليو ١٧٨٨م (نيويورك). وانضمت نورث كارولينا إلى الحكومة الجديدة عام ١٧٨٩م، بعد أن قُدِّمت وثيقة الحقوق بالفعل إلى الولايات بواسطة الكونجرس، وظلت رود آيلاند ممتنعة حتى عام ١٧٩٠م قبل أن تصوت فى نهاية الأمر لتكون جزءًا من الاتحاد الجديد.

تغيير الإطار:

التعديل الدستورى

لقد بقى الدستور على امتداد قرنين من الزمان إطارًا للحكومة. لكن بقاءه هذا لم يكن دون تغيير. فبدون تغيير، كان يمكن أن يتحول الدستور إلى مجرد نص مقدس، محفوظ خلف نافذة زجاجية.

التعديلات: الكثير مطلوب، لكن القليل تم اختياره

اعترف واضعو الدستور بالحاجة إلى التغيير. كان الظن أن الشروط الخاصة بالتعديل الواردة فى المادة الخامسة تبدو وسيلة ميسرة، ومنظمة، ودستورية لإجراء التغييرات، التى قد تكون ضرورية من وقت لآخر بسبب أن أعضاء الكونجرس «قد يسيئون استخدام سلطتهم ويرفضون القبول، تأسيسًا على هذا السبب نفسه، ... بالتعديلات

لتصحيح مصدر سوء الاستخدام»[١٠] ومرة أخرى، كتب چيمس ماديسون فى أوراق «الفيدراليست» (الفيدرالى). مقدمًا دفاعًا أكثر توازنًا حول الإجراءات الخاصة بالتعديل، «إنها تمثل حماية متكافئة ضد السهولة القصوى. التى قد تجعل الدستور متقلبًا لا يثبت على حال، وضد الصعوبة القصوى، التى قد تخلد عيوبه المكتشفة»[١١].

لقد أثارت التجارب منذ عام ١٧٨٩م أسئلة حول دعوى ماديسون الأكثر تواضعًا. لقد أثبت الدستور أن تعديله أمر صعب للغاية. وطيلة تاريخ الجهود التى بذلت لتعديل الدستور، كانت الصفة المميِّزة الأكثر مناسبة هى «الكثير مطلوب، لكن القليل تم اختياره». فما بين ١٧٨٩م، وحتى اليوم، تم التقدم رسميًّا بأحد عشر ألف ١١٠٠٠ تعديل إلى الكونجرس. من بين هذه التعديلات؛ لم يقترح الكونجرس رسميًّا سوى تسعة وعشرين منها. ولم تصادق الولايات فى نهاية الأمر سوى على سبعة وعشرين فقط. لكن السجل أكثر قسوة من ذلك. فمنذ عام ١٧٩١م، عندما أضيفت التعديلات العشرة الأولى، وثيقة الحقوق، لم يتم الموافقة إلا على سبعة عشر تعديلاً. اثنان منها؛ القاضى بحظر المشروبات الكحولية (الثامن عشر) والتعديل القاضى بنقضه (الحادى والعشرون) يخرج كلاً منهما من عداد التعديلات، وعلى ذلك، فمن الناحية العملية، لم يضف سوى خمسة عشر تعديلاً إلى الدستور منذ عام ١٧٩١م. ورغم التغييرات الكبيرة التى حدثت فى المجتمع الأمريكى واقتصادياته، فلم يتم إقرار غير اثنى عشر تعديلاً منذ تعديلات الحرب الأهلية (الثالث عشر والرابع عشر والخامس عشر) فى عام ١٨٦٨م.

وكما يوضح صندوق العمليات ٢ ـ ١، فهناك أربع طرق للتعديل، وفرتها المادة الخامسة:

---

(١٠) ملاحظة للكولونيل George Mason، المندوب عن ولاية فيرجينيا، فى وقت مبكر أثناء فترة انعقاد المؤتمر. وقد وردت ضمن كتاب،

Max Farrand, *The Records of the Federal Convention of* 1787, vol. 1, rev. ed. (New Haven: Yale University Press, 1966), pp. 202-3.

(١١) انظر: Clinton Rossiter, ed., *The Federalist Papers* (New York: New American Library, 1961), No. 43, p. 278.

١ ـ إقرار التعديل فى مجلس النواب ومجلس الشيوخ بأغلبية ثلثى الأصوات، ثم التصديق على التعديل بأغلبية أصوات المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات (ثمانية وثلاثين ولاية)

٢ ـ إقرار التعديل فى مجلس النواب ومجلس الشيوخ بأغلبية ثلثى الأصوات؛ ثم التصديق على التعديل بواسطة مؤتمرات يُدعى إلى عقدها لهذا الغرض فى ثلاثة أرباع الولايات.

٣ ـ إقرار التعديل فى مؤتمر قومى يدعو إليه الكونجرس استجابة لطلبات مقدمة من ثلثى عدد الولايات، ثم التصديق عليه بأغلبية الأصوات فى المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات.

صندوق العمليات ٢ ـ ١

كيف يجرى تعديل الدستور

أربع وسائل ممكنة

المستوى القومى: اقتراح التعديلات		مستوى الولايات: التصديق على التعديلات
أ إقرار التعديل فى مجلس النواب ومجلس الشيوخ، بأغلبية الثلثين فى كلٍ منهما	المسار الأول ← ج المسار الثانى ← د	ج + الموافقة بأغلبية الأصوات فى المجالس التشريعية فى ثلاثة أرباع الولايات (٣٨ ولاية)
ب * إقرار التعديل فى مؤتمر قومى يدعو إليه الكونجرس، استجابة لطلبات تقدم بها ثلثا عدد الولايات	المسار الثالث ← ج المسار الرابع ← د	د + الموافقة بواسطة المؤتمر المنعقد لهذا الغرض، فى ثلاثة أرباع الولايات

* لم تستخدم بالمرة هذه الوسيلة من اقتراح التعديل. وبالتالى فإن المسارين ٣ و ٤ لم يوضعا أبدًا موضع التجربة.

+ يختار الكونجرس وسيلة التصديق. ففى كل اقتراح بالتعديل، يكون للكونجرس السلطة فى أن يقرر وسيلة التصديق، والمهلة الزمنية للنظر فى التصديق بواسطة الولايات، واشتراطات التصديق الأخرى.

٤ ـ إقرار التعديل فى مؤتمر قومى كما فى رقم (٣)؛ ثم التصديق عليه بواسطة مؤتمرات يُدعى إلى عقدها لهذا الغرض فى ثلاثة أرباع الولايات.

ونظرًا لأنه لم يحدث أن اقتُرِح أى تعديل بواسطة مؤتمر قومى، فإن الطريقتين ٤، ٣ لم تستخدما بالمرة. واستخدمت الطريقة رقم (٢) مرة واحدة فحسب (التعديل الحادى والعشرين، الذى ألغى الثامن عشر، تعديل المنع).

من الصعب الوفاء بمتطلبات تعديل الدستور، فمنذ وثيقة الحقوق، لم تتم الموافقة إلا على سبعة عشر تعديلاً.

يتضح الآن مدى صعوبة إجراء تعديل فى الدستور. كان السبب الرئيسى هو اشتراط أغلبية ثلثى الأصوات فى مجلسى النواب والشيوخ، وهو ما يعنى أن أى اقتراح بالتعديل فى الكونجرس، يمكن أن يُقضى عليه بواسطة ٣٤ من أعضاء مجلس الشيوخ أو ١٣٤ من أعضاء مجلس النواب فحسب. كما يمكن أن يُقضى عليه برفض ثلاث عشرة ولاية فقط التصديق عليه، أو بعجزها عن الوفاء بمتطلبات التصديق. ولما كان لكل ولاية صوت متساوٍ مع الولايات الأخرى بغض النظر عن عدد سكانها، فقد تكون الولايات الثلاث عشرة الممتنعة ممثلة لنسبة صغيرة من الشعب الأمريكى. وفى أعوام السبعينيات من القرن الماضى، حقق «تعديل الحقوق المتساوية (E R A)» الذى يمنح الحماية ضد إنكار الحقوق بسبب الجنس، أغلبية ثلثى الأصوات المطلوبة فى الكونجرس، لكنه فشل فى تحقيق أغلبية ثلاثة أرباع أصوات الولايات بفارق ثلاث ولايات، على الرغم من مد أجل التصديق عليه لمدة ثلاثة أعوام[١٢].

---

(١٢) انظر: Marcia Lee, "The Equal Rights Amendment- Public Policy by Means of a Constitutional Amendment," in The Politics of Policy Making in America, ed. David Caputo (San Francisco: W. H. Freeman, 1977); Gilbert Steiner, Constitutional *Inequality: The Political Fortunes of ERA (Washington, DC: Brookings Institution, 1985);* and Jane Mansbridge, Why we Lost the ERA (Chicago: University of Chicago Press, 1986).

غالبًا ما تفشل التعديلات الدستورية بسبب الحاجة إلى موافقة ثلثى عدد الولايات، والنواب، الشيوخ لتأييد التعديل.

ولو اعتُبِر رفض «تعديل الحقوق المتساوية» هزيمة للقوى الليبرالية، فلم يكن المحافظون أوفر منهم حظًا، فقد كان إجراء تعديلات دستورية على قمة جدول أعمال الحزب الجمهورى منذ بدأت انتصاراتهم فى الانتخابات الرئاسية خلال الثمانينيات ونالت رضا الرئيسين ريجان وبوش. كان تعديل صلوات المدارس يهدف إلى إعادة السلطة إلى الولايات لتقرر أداء مراسم دينية مختارة، ومن ثَمَّ يتم نقض سلسلة كاملة من قرارات سبق إصدارها بواسطة المحكمة العليا[١٣]. كما كان هدف «تعديل تأييد الحياة»، نقض الحكم الصادر فى قضية «روى ضد ويد» لكى تعود للولايات سلطة تحريم الإجهاض. كما حاول الرئيس بوش عام ١٩٨٩م أن يدفع الكونجرس إلى تبنى تعديل يجرِم إحراق أو تدنيس العلم الأمريكى. وكانت هذه المحاولة لفتة قدمها للجناح اليمينى المُحبط لحزبه الذى سانده فى حملته الانتخابية عام ١٩٨٨م، ولكن الاقتراح لم يلق أى قبول داخل الكونجرس.

التعديلات السبعة والعشرون

فيما عدا اثنين من التعديلات السبعة والعشرين التى أدخلت على الدستور، كانت التعديلات جميعها تتعلق بهيكل أو بتكوين الحكومة. وهذا يتطابق مع مفهوم أن الدستور «قانون أعلى»؛ لأن كامل قصد وهدف القانون الأعلى هو تأسيس *إطار يمكن من خلاله أن تعمل الحكومة وأن تجرى عملية سن القوانين العادية*. وحتى أولئك الذين كانوا يفضلون إجراء المزيد من التعديلات فى الدستور كانوا لا بد وأن يوافقوا على أن هناك الكثير من الحكمة فى هذا المبدأ. إن على الدستور أن *يساعد* التشريعات والسياسات العامة على أن تحدث، لكن يجب ألا يحاول أن *يحدد* الماهية التى يجب أن تكون عليها تلك التشريعات أو تلك السياسات.

---

(١٣) عن الدعاوى القانونية، انظر Engel V- Vitale, 370 U.S. 421 (1962)، عن جهود الولايات للالتفاف حول متطلبات المحكمة العليا بالالتزام بعلمانية المدارس العامة، انظر:

John A. Murley, "School Prayer: Free Exercise of Religion or Establishment of Religion?" in Social Regulatory Policy, ed. Raymond Tatalovich and Byron Daynes (Boulder, Co: Westview Press, 1988), PP. 5-40.

كان الهدف من التعديلات العشر فى وثيقة الحقوق، بصفة أساسية، **هو إعطاء كل من الفروع الثلاثة حدودًا أوضح وأكثر حصرًا.** (انظر الجدول ٢ ـ ١) تضمن التعديل الأول توضيحًا لمنطقة نفوذ الكونجرس. فعلى الرغم من أن سلطات الكونجرس، طبقًا للمادة الأولى ـ القسم الثامن، لم تكن تجيز إصدار قوانين تنظم الدِّين، والتعبير وما أشبه، فقد جعل التعديل الأول هذا التحديد صريحًا: «لا يجوز للكونجرس أن يصدر قانونًا ....» كما فصَّل كل من التعديل الأول، والثانى، والثالث، والرابع بصورة مماثلة الحدود على الفرع التنفيذى، وهى ضرورة إذا ما وُضِعَ فى الاعتبار إساءات استخدام السلطة التنفيذية التى عانى منها الأمريكيون تحت الحكم البريطانى.

جدول ٢ ـ ١

وثيقة الحقوق: تحليل للبنود الواردة بها

رقم التعديل	الغرض
١	وضع حدود على الكونجرس: لا يجوز للكونجرس أن يصدر قانونًا بإقامة أى دين، أو يحُد من حرية التعبير أو حرية الصحافة أو حرية الاجتماع، أو حق التماس الحريات.
٢، ٣، ٤	وضع حدود على السلطة التنفيذية: على الفرع التنفيذى ألا يتعدى على حق الشعب فى حيازة الأسلحة (٢)، وألا يستولى على منازل لتستخدمها الميلشيا (الحرس الوطنى) بصورة تعسفية (٣)، وألا يقوم بالتفتيش عن الأدلة واحتجازها دون إذن من المحكمة معزز باليمين أو التوكيد بوجود جريمة محتملة(٤).
٥، ٦، ٧، ٨	حدود على المحاكم: لا يجوز للمحاكم أن تعقد محاكمات على جرائم خطيرة دون توفير هيئة محلفين كبرى(٥). هيئة (محاكمة) محلفين صغرى(٧) محاكمة سريعة(٦)، التقدم بالاتهامات ومواجهة شهود الإثبات(٦) الحصانة من الشهادة ضد النفس(٥). الحصانة من المحاكمة أكثر من مرة على الجرم نفسه (٥) عدم المبالغة فى الكفالة أو فى العقوبة(٨) عدم جواز نزع الملكية دون تعويض عادل(٥).
٩، ١٠	حدود على الحكومة القومية: جميع الحقوق غير المنصوص عليها، محفوظة للولايات أو للشعب.

أما بالنسبة للتعديلات ؛ الخامس، والسادس، والسابع، والثامن، فقد تضمنت بعضًا من أكثر الضمانات أهمية للمواطنين الأفراد ضد الممارسات التعسفية لسلطة الحكومة. وسَعَتْ هذه التعديلات إلى تحقيق هدفها من خلال تعريف الفرع التشريعى بصورة أكثر تخصيصًا ووضوحًا مما ورد فى المادة الثالثة من الدستور.

جدول ٢ ـ ٢

تعديل الدستور لتوسيع القاعدة الانتخابية

رقم التعديل	الغرض	سنة اقتراحه	سنة الموافقة عليه
١٤	الفصل الأول أعطى التعريف القومى للمواطنَة(*)	١٨٦٦	١٨٦٨م
١٥	التوسع فى حق التصويت ليشمل كل الأعراق	١٨٦٩	١٨٧٠م
١٩	التوسع فى حق التصويت ليشمل النساء	١٩١٩	١٩٢٠م
٢٣	التوسع فى حق التصويت ليشمل مواطنى مقاطعة كولومبيا (إقليم العاصمة)	١٩٦٠	١٩٦١م
٢٤	التوسع فى حق التصويت لجميع الطبقات بإلغاء ضرائب الاقتراع	١٩٦٢	١٩٦٤م
٢٦	التوسع فى حق التصويت ليشمل المواطنين من سن ١٨ عامًا فأكثر.	١٩٧١	١٩٧١م

وكانت التعديلات الخمس التى ووفق عليها منذ عام ١٧٩١م تتعلق بشكل مباشر بالتوسع فى حق الانتخاب (انظر جدول ٢ ـ ٢)[١٤]. فلم يكن المؤسسون قادرين على وضع قاعدة انتخابية قومية ذات مؤهلات مُوَّحدة للتصويت. وقد قرروا أن يتجنبوا

(*) فى تعريفه للمواطنة، وفر التعديل الرابع عشر الأساس الدستورى للتوسع فى القاعدة الانتخابية لتشمل كل الأجناس، والنساء، وسكان مقاطعة كولومبيا. ولم تكن هناك من ضرورة سوى لتعديل «من بلغوا الثامنة عشر» حيث أنه غير من تعريف المواطنة. وتفترض حقيقة أن تعديلات إضافية كانت مطلوبة عقب التعديل الرابع عشر، أن التصويت لا يعد حقًّا أصيلاً بالنسبة للمواطنة فى الولايات المتحدة. لكن ينظر إليه على أنه امتياز.

(١٤) تم تضمين التعديل الرابع عشر فى هذا الجدول بالإضافة إلى الجدولين ٢ ـ ٣ و ٢ ـ ٤ لأنه لا يسعى إلى تعريف المواطنة فقط، بل يبدو أنه يقصد أيضًا أن يتضمن تعريف المواطنة هذا، بالتوازى مع حق التصويت، جميع الحقوق الواردة فى وثيقة الحقوق، بغض النظر عن الولاية التى يقطنها المواطن. وسيرد المزيد عن هذا الموضوع فى الفصل الرابع.

المشكلة بأن ضمنوا الصيغة النهائية للمادة الأولى ـ القسم الثانى، أن أهلية التصويت فى الانتخابات القومية سوف تكون مماثلة «للمؤهلات التى يتوجب توفرها فى ناخبى أعضاء أكثر مجلسى الهيئة التشريعية فى تلك الولاية عددًا». وأضافت المادة الأولى، القسم الرابع، أنه يمكن للكونجرس أن يغير قوانين الولاية فيما يتعلق بـ«مواعيد، وأماكن، وطريقة انتخابات الشيوخ والنواب»، ولكن هذا كان يعنى أن أى توسع هام فى القاعدة الانتخابية الأمريكية يتطلب بصورة مؤكدة تقريبًا، تعديلاً دستوريًا.

جدول ٢ ـ ٣

تعديل الدستور لتغيير العلاقة بين المكاتب الانتخابية والقاعدة الانتخابية

رقم التعديل	الغرض	سنة اقتراحه	سنة الموافقة عليه
١٢	أنشأ الاقتراع المستقل لمنصب نائب الرئيس فى المجمع الانتخابى	١٨٠٣	١٨٠٤م
١٤	ألغى الفصل الثانى احتساب أعداد الأرقاء «بثلاثة أخماس» المواطنين عند توزيع مقاعد مجلس النواب	١٨٦٦	١٨٦٨م
١٧	أنشأ الانتخاب المباشر لأعضاء مجلس الشيوخ	١٩١٢	١٩١٣م
٢٠	أُلغيت فترة انعقاد «البطة العرجاء»(*) من الكونجرس	١٩٣٢	١٩٣٣م
٢٢	حدد مدد الرئاسة	١٩٤٧	١٩٥١م
٢٥	نص على خلافة الرئيس فى حالة العجز	١٩٦٥	١٩٦٧م

كذلك كانت ستة تعديلات أخرى ذات طبيعة تتعلق بالانتخابات، رغم أنها لم تكن معنية بصورة مباشرة بالقاعدة الانتخابية. كانت هذه التعديلات الستة مختصة بالمكاتب الانتخابية نفسها أو بالعلاقة بين المكاتب الانتخابية وبين القاعدة الانتخابية. (انظر جدول ٢ ـ ٣).

وسعت خمسة تعديلات أخرى إلى توسيع أو إلى تحديد سلطات الحكومة القومية وحكومة الولايات (انظر جدول ٢ ـ ٤). وفرض التعديل الحادى عشر حماية على الولايات من رفع الدعاوى القانونية عليها بواسطة الأفراد وسحب من المحاكم

(*) فترة البطة العرجاء lame duck هى الفترة التى يواصل فيها أعضاء الكونجرس شغل مقاعدهم رغم عدم تجديد انتخابهم، أى فترة التسلم والتسليم، وكانت تصل إلى أربعة أشهر ـ (المترجم).

الفيدرالية أى سلطة لتلقى دعاوى قانونية مرفوعة بواسطة أفراد ينتمون إلى إحدى الولايات (أو دولة أجنبية) ضد ولاية أخرى. أما التعديلات الثلاثة الأخرى الواردة فى الجدول رقم ٢ ـ ٤ فمن الواضح أنها كانت تهدف إلى الحد من سلطة الولاية (الثالث عشر)، والحد من سلطة الولاية وتوسع من السلطة القومية (الرابع عشر)، وتوسيع السلطة القومية (السادس عشر). أما المادة السابعة والعشرين، فقد وضعت حدًّا معتدلاً على قدرة الكونجرس على رفع مرتباته.

جدول ٢ ـ ٤

تعديل الدستور لتوسيع أو لتحديد سلطة الحكومة

رقم التعديل	الغرض	سنة اقتراحه	سنة الموافقة عليه
١١	وَضَعَ حدودًا على الاختصاص القضائى للمحاكم الفيدرالية على القضايا التى تكون الولايات طرفًا فيها.	١٧٩٤	١٧٩٨م
١٣	ألغى الرق وألغى حق الولايات فى السماح بامتلاك الأشخاص	١٨٦٥[*]	١٨٦٥م
١٤	(الجزء الثانى) طبَّق الإجراءات القانونية الخاصة بوثيقة الحقوق على الولايات	١٨٦٦	١٨٦٨م
١٦	أنشأ السلطة القومية فى فرض ضريبة الدخل	١٩٠٩	١٩١٣م
١٧	حدد من سلطة الكونجرس فى رفع مرتبات أعضائه.	١٩٨٩	١٩٩٢م

أما التعديل الثامن عشر، أو تعديل الحظر، فهو يؤكد معنى التعديلات الأخرى؛ فقد كان هذا هو التعديل الوحيد الذى استخدمته الدولة لمحاولة أن تشرِّع. وبعبارة أخرى، كان التعديل الوحيد الذى كان مصمَّمًا للتعامل مباشرة مع بعض المشاكل الاجتماعية الجوهرية. كذلك كان التعديل الوحيد الذى تم إلغاؤه. وكان هناك تعديلان آخران ـ الثالث عشر، الذى ألغى الرق، والسادس عشر، الذى أقام سلطة فرض ضرائب على الدخل، ـ يمكن أن يقال عنهما أنه كان لهما أثر التشريع. لكن كان

(*) جرى اقتراح التعديل الثالث عشر فى ٣١ يناير ١٨٦٥م، وتمت الموافقة عليه فى أقل من عام، فى ١٨ ديسمبر ١٨٦٥م.

الغرض من التعديل الثالث عشر الحد من سلطة الولايات بمنعها من معاملة أى إنسان كما لو كان موضع ملكية. أما بالنسبة للتعديل السادس عشر، فإنه من المحقق بالفعل أن التشريع الخاص بضريبة الدخل قد أعقبه على الفور، إلا أن التعديل كان معنيًا بطريقة صارمة بتقرير سلطة الكونجرس فى سن مثل هذا التشريع. وجاء التشريع فيما بعد؛ ولو كان قد حدث فى نهاية الأمر أن أغلبية من أعضاء الكونجرس قد رغبوا فى إلغاء ضريبة الدخل، لكان فى إمكانهم أيضًا أن يفعلوا هذا بإصدار تشريع بذلك، وليس من خلال ذلك الطريق الوعر، أى بإجراء تعديل يقضى بإلغاء ضريبة الدخل.

كل التعديلات الدستورية التى ما زالت سارية تتناول هيكل أو تكوين الحكومة.

انطباعات حول التأسيس:

هل هى المبادئ أم المصالح؟

ينبغى أن نعتبر الحصيلة النهائية للمؤتمر الدستورى انتصارًا غير عادى لأولئك الذين أرادوا نظامًا جديدًا للحكومة يحل محل مواد الكونفيدرالية. ووضع الدستور الجديد القواعد الأساسية لحكومة قوية بما يكفى لتنمية التجارة، وحماية الملكية، ووضع ضوابط على أنشطة المجالس التشريعية الراديكالية للولايات. وفوق ذلك، كانت هذه الحكومة الجديدة مقامة بصورة راسخة على الضوابط والتوازنات الداخلية، والاختيار غير المباشر لشاغلى المناصب، والتعيينات فى المناصب القضائية مدى الحياة، وما شابه ذلك من الشروط التى تشكل عائقًا أمام «الديمقراطية المفرطة» التى كانت مسار خوف الكثير من المؤسسين. وقد كان بعض واضعى الدستور يفضلون الذهاب إلى مدى أبعد من ذلك فى وضع حدود على النفوذ الشعبى، لكن الإجماع العام فى المؤتمر كان يرى أن وثيقة غير ديمقراطية تمامًا لن تلقى أبدًا التأييد الشعبى الذى تحتاجه للتصديق عليها بواسطة الولايات[١٥].

---

(١٥) انظر: Farrand, *The Records of the Federal Convention*, vol. 1, p. 132

وعلى الرغم من أن الدستور كان نتاجًا لمجموعة معينة من القوى السياسية، فإن المبادئ الخاصة بالحكومة التى أنشأها تحمل مغزى يذهب إلى مدى أبعد من مصالح واضعيها. وسيتم مناقشة اثنين من هذه المبادئ، الفيدرالية والحريات المدنية، فى الفصلين الثالث والرابع. أما المبدأ الدستورى الهام الثالث الذى كان له تأثيره على الحكومة الأمريكية على امتداد القرنين الماضيين، فهو مبدأ الضوابط والتوازنات. فكما سبق أن رأينا، أعطى واضعو الدستور كل واحد من فروع الحكومة الثلاثة سبيلاً إلى التدخل فى تصرفات الفرعين الآخرين وإلى إعاقتها. وكثيرًا ما بدا أن الضوابط والتوازنات تمنع الحكومة من إنجاز الكثير. ففى خلال الستينيات، على سبيل المثال، كان الليبراليون ساخطين إذ يرون الكونجرس يوقف مبادرات رئيس الجمهورية فى مجال الحقوق المدنية. ومنذ زمن قريب، ثار غضب المحافظين عندما عطل الرئيس كلينتون جهود الكونجرس فى إصدار التشريع الموعود فى برنامج «تعاقد مع أمريكا» الذى تقدم به الجمهوريون. وفى أحيان مختلفة، عابت كل الأطراف على الفرع القضائى إبطال تشريعات قام الكونجرس بإصدارها وقام رئيس الجمهورية بالتوقيع عليها. وبمضى الوقت، أصبحت الضوابط والتوازنات تعمل على شكل كوابح لعملية الممارسة الحكومية. ونادرًا ما نجحت الجماعات التى كانت تأمل فى إحداث تغيير فى السياسات أو فى المؤسسات الحكومية فى تحقيق تحولات حاسمة وقوية فى مدى زمنى قصير. وبدلاً من ذلك أدت الضوابط والتوازنات إلى الإبطاء من إيقاع التغيير وإلى ازدياد الحاجة إلى الحلول الوسطى وإلى التكيف.

وينبغى على الجماعات التى تنتقل إليها السيطرة على البيت الأبيض، على سبيل المثال، أن تتفاوض مع منافسيها الذين يظلون متخندقين فى كابيتول هيل(*). كما يجب على القوى الجديدة فى الكونجرس أن تحسب حساب القوى الأخرى فى الفرع التنفيذى وفى القضاء. إن الضوابط والتوازنات لا بد وأن تسبب الإحباط لأولئك الذين يرغبون فى التغيير، لكنها تؤدى وظيفتها كذلك كوقاءٍ ضد أى إجراء أهوج. ففى خلال الخمسينيات، على سبيل المثال، تورط الكونجرس فى جهود شبه هستيرية للكشف عن

(*) مقر الكونجرس الأمريكى.

أنشطة تخريبية فى الولايات المتحدة(*)، كان من الممكن أن يؤدى ذلك إلى تآكل خطير فى الحريات الأمريكية، لولا وجود الضوابط والتوازنات التى يكفلها الفرعان التنفيذى والقضائى. وعلى هذا، فإن أحد الحدود الذى يمثل إحباطًا يومًا ما، يمكن أن يصبح وقاءً هامًّا بصورة حيوية فى اليوم التالى.

ومع ذلك، فبينما سعى الدستور إلى وضع الأساس لحكومة قوية، ناضل واضعو الدستور من أجل التوفيق بين سلطة الحكومة والحرية. أحاط واضعو الدستور مؤسسات العهد الجديد القوية بأنواع من الوقايات ـ صف طويل من الضوابط والتوازنات ـ مصممة للتيقن من أن سلطة الحكومة القومية لا يمكن أن تستخدم لتقويض سلطة الولايات وحريات مواطنيها. وعلى هذا، فقد كان واضعو الدستور هم أول الأمريكيين الذين تصدوا وجهًا لوجه لمعضلة الحرية والسلطة. إلى أى مدى كانت حلولهم لهذه المعضلة ناجحة، هذا هو، بالطبع، موضوع ما تبقى من قصتنا.



(*) إشارة إلى الحملة التى قادها سناتور ماكارثى (١٩٤٦ ـ ١٩٥٧م) ونسبت إليه، فسميت بالمكارثية ووجّه فيها اتهامات غير صحيحة إلى عناصر راديكالية ويسارية بدعوى محاربة الشيوعية ـ (المترجم).

مراجعة الفصل

أدت النزاعات السياسية بين المستعمرات وإنجلترا، وفيما بين الجماعات المتنافسة داخل المستعمرات، إلى التأسيس الأول كما عبر عنه إعلان الاستقلال. وتم تبنى الدستور الأول، مواد الكونفيدرالية، بعد عام من ذلك (١٧٧٧م). وبمقتضى هذه الوثيقة احتفظت الولايات بسيادتها. وكانت الحكومة المركزية، المكونة من الكونجرس وحده، ذات سلطات قليلة، وبغير وسيلة لتنفيذ إرادتها. وسرعان ما أدى ضعف الحكومة القومية إلى التأسيس الثانى كما عبر عنه دستور عام ١٧٨٧م.

فى هذا التأسيس الثانى، سعى واضعو الدستور، **أولاً**: إلى استحداث حكومة جديدة، قوية بما يكفى لتنمية التجارة وحماية الممتلكات من المجالس التشريعية الراديكالية للولايات. ثم سعوا، **ثانيًا**: إلى وضع نهاية «للديمقراطية المفرطة» للحكومة القومية وحكومات الولايات. ثم سعوا، **ثالثًا**: إلى وضع آليات يمكن أن تضمن القبول الشعبى للحكومة الجديدة. ثم سعى واضعو الدستور، فى النهاية، إلى التأكد من أن حكومتهم الجديدة لن تشكل هى نفسها تهديدًا للحرية وللملكية.

ويتكون الدستور من سبع مواد. فمن جانب، تنص المادة الأولى على إنشاء كونجرس مكون من مجلسين (الأقسام من ١ ـ ٧) ويحدد سلطات الحكومة القومية (القسم ٨)، ومن جانب آخر يفسر سلطات الحكومة القومية على أنها مصدر للقوة وليست قيودًا (فقرة الضرورية والمناسبة). وتقدم المادة الثانية وصفًا لرئاسة الجمهورية وتؤسسها كفرع مستقل من فروع الحكومة. أما المادة الثالثة فهى مادة الفرع القضائى. وفى حين لا يوجد ذكر مباشر لاستعراض الفرع القضائى فى هذه المادة، فإن المحكمة العليا هى التى مارست هذه السلطة فى نهاية الأمر. وتتناول المادة الرابعة التكافؤ بين الولايات وكذلك بين مواطنيها. وتصف المادة الخامسة الإجراءات اللازمة لتعديل

الدستور. لقد تم التقدم بآلاف من مقترحات التعديل، لكن لم يتم تطبيق سوى سبعة وعشرين تعديلاً. وباستثناء التعديلين الخاصين بالحظر، فقد كانت كل التعديلات موجهة نحو إحداث بعض التغيير فى إطار الحكومة أو فى تكوينها. وتكرس المادة الخامسة قاعدة أن القوانين القومية والمعاهدات هى «القانون الأسمى للبلاد». وأخيرًا تحدد المادة السابعة الإجراء اللازم للتصديق على دستور ١٧٨٧م.

التسلسل الزمنى للتأسيس

الأحداث	التطورات الدستورية
١٧٥٠م	
هزيمة الفرنسيين فى أمريكا الشمالية (١٧٦٠م)	مؤتمر «ألبانى» يدعو إلى وحدة المستعمرات (١٧٥٤م)
تنفيذ قانون الدمغة (١٧٦٥م)	مؤتمر قانون الدمغة يحضره مندوبون من جميع المستعمرات (١٧٦٥م)
تنفيذ رسوم تاونشيند (١٧٦٧م)(*)	
١٧٧٠م	
مذبحة بوسطن (١٧٧٠م)	المؤتمر القارى الأول يصدر «إعلان الحقوق الأمريكية» (١٧٧٤م)
ضريبة الشاى: حفل شاى بوسطن (١٧٧٣م)	المؤتمر القارى الثانى يقوم بدور الحكومة الثورية (١٧٧٥م)؛ ويصدر إعلان الاستقلال (١٧٧٦م)
البريطانيون يفرضون قوانين عقابية لمعاقبة المستعمرات (١٧٧٤م)	صدور دساتير للولايات (١٧٧٦ ـ ١٧٨٤م)
معركتا ليكسنجتون وكونكورد (١٧٧٥م)	المؤتمر القارى الثانى يصدر مواد الكونفيدرالية (١٧٧٧م)
١٧٨٠م	
استسلام البريطانيين فى يوركتاون	مؤتمر أنا پوليس يدعو إلى النظر فى مراجعة الحكومة (١٧٨٦م)
تمرد شايز (١٧٨٧م)	المؤتمر الدستورى يضع مسودة مبدئية لحكومة جديدة (١٧٨٧م)
الأوراق الفيدرالية (١٧٨٨م)	تصديق الولايات على الدستور (١٧٨٨ ـ ١٧٩٠م)

(*) ضريبة فرضها وزير الخزانة البريطانى تاونشيند لتمويل مرتبات الموظفين البريطانيين جامعى الضرائب من المستعمرات ـ (المترجم).

المصطلحات الرئيسية:

أمر الإحضار : هو أمر من محكمة ما تطلب إحضار شخص محتجز إلى المحكمة وإبلاغه سبب حجزه. ويضمن الدستور مبدأ حق الإحضار، ولا يمكن إيقاف العمل به إلا فى حالات الثورة أو الغزو.

أنصار الفيدرالية : هم أولئك الذين كانوا يفضلون حكومة قومية قوية، وأيدوا مشروع الدستور الذى قدم فى المؤتمر الدستورى الأمريكى عام ١٧٨٧م.

تسوية الثلاثة أخماس : هو اتفاق تم التوصل إليه فى المؤتمر الدستورى عام ١٧٨٧م وقضى بأنه، لأغراض التعيين فى مقاعد الكونجرس، يتم احتساب كل واحد من العبيد بثلاثة أخماس شخص واحد.

التسوية الودية الكبرى : هو ذلك الاتفاق الذى تم التوصل إليه فى المؤتمر الدستورى عام ١٧٨٦م الذى أعطى كل ولاية عددًا مماثلاً من أعضاء مجلس الشيوخ بغض النظر عن عدد سكانها، لكن جعل التمثيل فى مجلس النواب مرتبطًا بعدد السكان.

ثنائية الجهاز التشريعى : هو تقسيم الجهاز التشريعى إلى مجلسين، أو فرعين.

خطة ڤيرچينيا : هى إطار للدستور، تقدم به إدموند راندولف، كان يدعو إلى أن يكون التمثيل فى الجهاز التشريعى القومى مبنيًا على تعداد سكان كل ولاية.

خطة نيوچرسى : هو إطار للدستور تقدم به ويليام باترسون، كان يدعو إلى التمثيل المتساوى فى الجهاز التشريعى القومى بغض النظر عن عدد السكان.

السلطات الصريحة : هى ذلك المفهوم الذى مفاده أن الدستور لا يمنح الحكومة الفيدرالية إلا تلك السلطات المسماة تحديدًا فى نص الدستور.

السلطات المقصورة : هى جميع السلطات التى يكون ممنوعًا على الولايات بالفعل ممارستها بحكم الدستور، وتكون مقصورة على الحكومة القومية.

الضوابط والتوازنات : هى الآليات التى من خلالها يمكن لكل فرع من فروع الحكومة المشاركة، والتأثير، فى أنشطة الفرعين الآخرين. وتتضمن الأمثلة الرئيسية على ذلك سلطة اعتراض الرئاسة على قرارات

الكونجرس، وسلطة مجلس الشيوخ فى الموافقة على ترشيحات الرئاسة، ومراجعة الفرع القضائى للقوانين الصادرة من الكونجرس.

الفصل بين السلطات : هو تقسيم السلطة الحكومية بين مؤسسات عديدة يتحتم عليها أن تتعاون فى صنع القرار.

فقرة «الاحترام والاعتداد المخلص الكاملين» : ينص القسم الأول من المادة الرابعة من الدستور على أنه ينبغى على كل ولاية أن تولى القوانين والأحكام القضائية الصادرة عن الولايات الأخرى القدر نفسه من الاحترام الذى توليه لتلك الصادرة عنها.

فقرة «الضرورية والمناسبة» : هى القسم الثامن من المادة الأولى من الدستور، والتى تعدد سلطات الكونجرس، وتكفل للكونجرس السلطة فى أن يجعل كل القوانين «ضرورية ومناسبة» حتى يمكن تنفيذها؛ ويشار إليها كذلك بـ«الفقرة المرنة».

فقرة الامتيازات والحصانات : هى المادة الرابعة من الدستور، التى تقضى بأن يُضمَن لمواطنى أى ولاية «امتيازات وحصانات» كل ولاية أخرى، وكما لو كانوا مواطنى تلك الولاية.

فقرة السمو : هى الفقرة السادسة من الدستور، التى تنص على أن كل القوانين الصادرة عن الحكومة القومية وكل المعاهدات، هى القوانين الأسمى للبلاد وتعلو على كل القوانين الصادرة عن أى ولاية أو تقسيم فرعى.

الفقرة المرنة : انظر فقرة: «الضرورية والمناسبة».

الفيدرالية : هو نظام للحكومة تقسم فيه السلطة بموجب دستور بين حكومة مركزية وحكومات إقليمية.

الكونفيدرالية : هى نظام للحكومة تحتفظ فيه الولايات بسلطة سيادية فيما عدا السلطات المسندة صراحة إلى الحكومة القومية.

المراجعة القضائية : هى سلطة المحاكم فى إعلان عدم شرعية أو عدم دستورية إجراءات صادرة عن الفرعين التشريعى والتنفيذى. وأكدت المحكمة العليا هذه السلطة فى قضية «ماربورى ضد ماديسون».

مناهضو الفيدرالية : : هم أولئك الذين كانوا يفضلون حكومة قوية فى الولايات وحكومة قومية ضعيفة، والذين كانوا يعارضون الدستور المقترح فى المؤتمر الدستورى الأمريكى عام ١٧٨٧م.

مواد الكونفيدرالية : هى أول دستور أمريكى مكتوب. تمت الموافقة عليها بواسطة المؤتمر القارى عام ١٧٧٧م، كانت مواد الكونفيدرالية و«الاتحاد الدائم» هما الأساس الرسمى لحكومة أمريكا القومية حتى عام ١٧٨٩م، عندما تم إحلال الدستور محلها.

وثيقة الحقوق : هى التعديلات العشرة الأولى فى الدستور، تم التصديق عليها عام ١٧٩١م. وهى تضمن حقوقًا وحريات معينة للشعب.

للمزيد من القراءات

Bailyn, Bernard. *The Ideological Origins of the American Revolution. Cambridge:* Harvard University Press, 1967.

Beard, Charles. *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States.* New York: Macmillan, 1913.

Becker, Carl L. *The Declaration of Independence* New York: Vintage, 1942.

Cohler, Anne M. *Montesquieu's Comparative Politics and the Spirit of American Constitutionalism.* Lawrence: University Press Of Kansas, 1988.

Farrand, Max, ed. *The Records of the Federal Convention* of 1787, 4 vols., rev. ed. New Haven: Yale University Press, 1966.

McDonald, Forrest. *The Formation of the American Republic.* New York: Penguin, 1967.

Palmer, R.R. *The Age of the Democratic Revolution Princeton*: Princeton University Press. 1964.

Storing Herbert, ed. *The Complete Anti- Federalist*, 7 vols. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

Walker, Samuel. *In Defense Of American Liberties- A History of the ACLU*. New York: Oxford University Press, 1990.

Wills, Gary, *Explaining America*: Penguin, 1982.

Wood, Gordon S. The Creation of the American Republic. New York: W. W. Norton, 1982.

الفصل الثالث

الإطار الدستورى:

الفيدرالية والفصل بين السلطات

أدت إخفاقات «مواد الكونفيدرالية» إلى إثارة الشعور بالإحباط لدى المصالح الاقتصادية الصاعدة فى الولايات المتحدة التى كانت تبحث عن أسواق قومية ودولية أكبر. وأجَّج هذا الإحباط التحرك نحو إصلاح «المواد». كانت «حركة الإصلاح» هذه قوية بدرجة تكفى لخلق دستور ثورى جديد، يعطى الحكومة القومية سلطات أكبر كثيرًا (انظر الفصل الثانى).

لكن القوة السياسية للمصالح الاقتصادية الجديدة وحدها لم تكن لتكفى أبدًا لدفع الأمور نحو دستور جديد تمامًا. كان لا بد لهذه المصالح أن تترجم إلى *مبادئ* أسمى حتى يمكن كسب ولاء وتأييد المصالح القوية الأخرى، والشعب الأمريكى كذلك. وفى واقع الأمر، فإن التأييد المخلص لأى حكومة يعتمد على قبول الأقوياء والضعفاء على السواء لمبادئ الحكومة باعتبارها شرعية.

فمن الممكن تعريف الشرعية على أنها ثانية الأفضل بعد الصواب. وليست الشرعية مرادفًا للشعبية. وأية حكومة يمكن اعتبارها شرعية عندما تبدو أفعالها متفقة مع المبادئ العليا التى يتمسك بها الشعب. وقد حاولت الحكومات، فى معظم الدول، أن تستمد شرعيتها من الدين أو من ماضٍ مشترك ذى تجارب وتضحيات تقاسمتها شعوبها، تلك التى يطلق عليها *الموروثات*. كما حاولت بعض الحكومات، فى معظم الدول، أن تستمد شرعيتها من الحاجة إلى الدفاع عن عدو مشترك. وقد تضمن التناول الأمريكى لمفهوم الشرعية أجزاءً من هذه العوامل جميعًا، لكن مع إضافة متفرِّدة: *العقد*. فالعقد

مبادلة، هو صفقة. والعقد الذى نطلقه على الدستور الأمريكى كان، ببساطة، كما يلى: سوف يعطى الناس رضاهم عن حكومة قومية قوية، إذا ما قبلت هذه الحكومة، بدورها، حدودًا صارمة معينة على سلطاتها. وبعبارة أخرى، السلطة مقابل الحدود.

جوهر التحليل

- تضع الفيدرالية حدودًا على السلطة القومية من خلال إنشاء كيانين يتمتعان بالسيادة: الحكومة القومية، وحكومات الولايات.
- تحت نظام «الفيدرالية المزدوجة»، الذى دام منذ ١٧٨٩م حتى ١٩٣٧م، قصرت الحكومة القومية أنشطتها بصفة أساسية على تنمية التجارة، بينما تولت حكومات الولايات إخضاع مواطنيها مباشرة.
- بعد عام ١٩٣٧م، باشرت الحكومة القومية مزيدًا من السلطة، لكن ظلت الولايات محتفظة بمعظم سلطاتها التقليدية.
- تضمن الضوابط والتوازنات تقاسم السلطة بين مؤسسات الحكومة المنفصلة. وفى داخل نظام الفصل بين السلطات، قرر واضعو الدستور جعل السلطة التشريعية فى منزلة أعلى.

وكانت هناك ثلاثة حدود أساسية تشكل المبادئ المتضمنة فى العقد بين الشعب الأمريكى وواضعى الدستور: الفيدرالية، والفصل بين السلطات، وحقوق الفرد. ولم يرد فى أى مكان فى الدستور ذكر لهذه المبادئ بالاسم، لكننا نعرف من خلال المناقشات والكتابات أنها كانت الإطار الأوَّلى الذى سوف تمارس السلطة الدستورية من خلاله.

لقد سعى مبدأ الفيدرالية إلى تحديد الحكومة بتقسيمها إلى مستويين ــ القومى والولاية ـ كل واحد منهما له استقلال كافٍ، أو «سيادة» تمكِّنه من منافسة الآخر، وبذلك يتم كبح جماح سلطة الاثنين.

وسعى مبدأ الفصل بين السلطات إلى تحديد سلطة الحكومة القومية، بأن جعل الحكومة منقسمة على نفسها ــ بأن أسند إلى الفروع التشريعية والتنفيذية والقضائية مهامًّا منفصلة، وإجبارها بالتالى على اقتسام السلطة.

وسعى مبدأ حقوق الفرد إلى تحديد الحكومة بأن عرَّف الشعب بأنه منفصل عنها ـ ومانحًا كل فرد هوية متعارضة مع الحكومة ذاتها. لقد أعطى الأفراد حقوقًا، هى مطالبهم فى الهوية الذاتية، وفى الملكية، وفى الرضا الشخصى أو «السعى إلى السعادة»، والتى لا يمكن إنكارها عليهم إلا بإجراءات استثنائية توضح دونما شك بأن حاجة الحكومة، أو «الصالح العام» أكثر إلحاحًا من مطالب المواطنين. كذلك يتضمن مبدأ حقوق الفرد *مبدأ التمثيل*. فإذا كان لابد من أن يوجد مجال خاص منفصل، فلا بد وأن يكون هناك مجموعة من الإجراءات، منفصلة عن المراجعة القضائية لحقوق الفرد، تأخذ فى اعتبارها على نحو ما أولويات المواطنين قبل أن تقوم الحكومة بإجراء ما.

أسئلة محورية

- **المبدأ الأول: الفيدرالية**

كيف تُحدِّد الفيدرالية سلطة الحكومة القومية؟

ما مدى قوة الدور الذى كانت الولايات تقوم به تقليديًّا فى الإطار الفيدرالى؟

على أى نحو تطورت العلاقة بين الحكومة القومية والولايات على امتداد العقود العديدة الأخيرة؟

ما هى الأساليب التى استخدمت لإعادة المزيد من السيطرة إلى الولايات؟

- **المبدأ الثانى: الفصل بين السلطات**

على أى نحو تتفاعل مؤسسات الحكومة المنفصلة مع بعضها البعض؟

وهل كان أحد فروع الحكومة مقدرًا له من جانب واضعى الدستور أن يكون فى منزلة أسمى؟

- **الدستور والحكومة المحدودة**

ما هو الأساس الدستورى لنظام الحكومة المحدودة الذى أخذت به الولايات المتحدة؟

وسوف يتناول هذا الفصل المبدأين الأولين ـ الفيدرالية والفصل بين السلطات. والهدف هنا هو أن ننظر إلى مراحل تطور كل مبدأ، حتى نستطيع أن نفهم كيف وصلنا

إلى ما نحن عليه وما هى أهمية كل واحد من هذين المبدأين. وبعد ذلك، سوف ننظر فى عُجالة إلى كيف، ولماذا يمكن تغيير الإطار الدستورى من خلال عملية التعديلات الدستورية. أما المبدأ الرئيسى الثالث، حقوق الفرد، فسيكون موضوع الفصل التالى. هذا كله لا يهدف إلا لأغراض تمهيدية فحسب. إذ أن المبادئ الثلاثة تشكل الخلفية والمحتوى بالنسبة لكل فصل آخر من هذا الكتاب.

المبدأ الأول: الفيدرالية

من خلال الفيدرالية، كان للدستور أعظم تأثير أساسى على الحياة الأمريكية. ويمكن تعريف *الفيدرالية* بسهولة وبساطة خادعتين على أنها تقسيم السلطة والمهام بين الحكومة القومية وحكومات الولايات.

وكما رأينا فى الفصل الثانى، فقد كانت الولايات قائمة بالفعل كمستعمرات قبل الاستقلال، وكانت، فى واقع الأمر على مدى ثلاث عشرة سنة تقريبًا، وحدات تتمتع بالحكم الذاتى بمقتضى «مواد الكونفيدرالية». ومن الناحية الفعلية، احتفظت الولايات بقدر كبير من السلطة فى ظل «المواد»، وكانت تلك هى المشكلة التى أفضت مباشرةً إلى «مؤتمر أنابوليس» عام ١٧٨٧م. ففى ظل «المواد»، كان أى اضطراب داخل الولايات خارجًا عن نطاق تناول الحكومة القومية (انظر تمرد شايز، الفصل الثانى)، كما كان تضارب المصالح بين الولايات غير قابل للحل. فعلى سبيل المثال، كانت الولايات تعقد اتفاقياتها التجارية مع الدول والشركات الأجنبية التى يصبح فى وسعها عندئذ ضرب الولاية بولاية أخرى تحقيقًا لميزات خاصة. كذلك طبقت بعض الولايات رسومًا تجارية خاصة وعوائق إضافية فى وجه التجارة الخارجية مناقضة لمصالح ولاية أخرى[1]. كذلك فُرضت ضرائب وأقيمت عوائق أخرى فيما بين الولايات[2].

---

(١) للاطلاع على معالجة جيدة للمصالح المتضاربة بين الولايات المذكورة انظر:

Forrest McDonald, *E Pluribus Unum- The Formation of the American Republic*, 1776-1790 (Boston: Houghton Mifflin, 1965), Chapter 7, especially pp. 319-38.

(٢) انظر:

David O'Brien, *Constitutional Law and Politics*, vol. 1 (New York: W. W. Norton, 1997), pp. 602-3.

لكن حتى بعد التصديق على الدستور، استمرت حكومات الولايات فى أن تكون أكثر أهمية من الحكومة القومية. وعلى مدى قرن ونصف تقريبًا، كانت كل السياسات الأساسية التى تتحكم فى حياة المواطنين الأمريكيين تقرر بالفعل بواسطة المجالس التشريعية للولايات وليس بواسطة الكونجرس.

أما وجه الغرابة فى هذه الترتيبات، فمن الممكن تفهمها إذا ما لاحظنا أن كل واحدة من الدول الأوروبية الرئيسية فى ذلك الوقت كان لها حكومة *أحادية*: لها حكومة قومية وحيدة، ذات وزراء قوميين. وقوات شرطة قومية، وقانون مدنى قومى يتناول الجوانب الجنائية، والتجارية. والأشغال العامة، والتعليم، وكل المبادئ الأخرى.

أفرزت الفيدرالية المزدوجة كيانين يتمتعان بالسيادة، الحكومة القومية وحكومات الولايات. لقد وضعت الفيدرالية حدودًا على سلطة الحكومة القومية فى التدخل فى اقتصاد الولايات، وسمحت للولايات بأن تختلف فى العديد من موضوعات السياسة العامة الأساسية.

من يفعل ماذا؟ : كبح جماح السلطة القومية

بواسطة الفيدرالية المزدوجة ١٧٨٩ـ١٩٣٧م

وكما سبق أن لاحظنا، فقد تمخض الدستور عن طبقتين من الحكومات: الحكومة القومية، وحكومات الولايات. هذا النظام ثنائى الطبقات يطلق عليه *الفيدرالية المزدوجة*. إن نتائج الفيدرالية المزدوجة أساسية بالنسبة لنظام الحكومة الأمريكى فى النظرية وفى التطبيق؛ لقد كانت تعنى أن الولايات قامت بمعظم مهام الحكم الأساسية فى هذه البلاد. وتجد الأدلة على ذلك فى الجدول رقم ٣ ـ ١. فهو يتضمن قائمة بأنماط السياسات الشعبية الرئيسية التى حُكِم بها الأمريكيون على مدى القرن ونصف القرن من بدء العمل بالدستور. ونحن نطلق عليه «النظام التقليدى» لأنه ظل سائدًا على امتداد ثلاثة أرباع تاريخنا ولأنه يُقرِّب بصورة وثيقة نوايا أولئك الذين وضعوا الدستور.

وبمقتضى «النظام التقليدى»، فقد كانت الحكومة القومية صغيرة بصورة

واضحة، مقارنة بكل من حكومات الولايات وحكومات الدول الغربية الأخرى. ولم تكن أصغر من معظم الحكومات الموجودة فى ذلك الوقت فحسب، بل كانت بالفعل متخصصة بشكل محدود للغاية فى المهام التى تؤديها. لقد قامت حكومتنا ببناء الطرق والترع والجسور، («تحسينات داخلية») أو تم ذلك تحت رعايتها، وقد وفرت إعانات نقدية لأصحاب شركات الملاحة وشركات بناء السفن، ووفرت الأراضى المجانية أو ذات الثمن المنخفض من الممتلكات العامة لتشجيع الاستيطان فى الغرب والمشروعات الاقتصادية. وفرضت ضرائب باهظة نسبيًا على الواردات (تعريفة جمركية)، ليس لرفع حصيلة الإيرادات فحسب، ولكن لحماية «الصناعات الوليدة» من المنافسة مع الشركات الكبرى الأوروبية الأكثر تقدمًا. وقدمت الحماية للعلامات التجارية، وحققت اتخاذ عملة موحدة، هادفة كذلك إلى تشجيع وتيسير أعمال المشروعات الاقتصادية وتوسيع الأسواق.

جدول ٣ ـ ١

النظام الفيدرالى: التخصص فى المهام الحكومية فى النظام التقليدى (١٧٨٩ ـ١٩٣٧م)

السياسات العامة للحكومة القومية (الداخلية)	السياسات العامة لحكومة الولاية	السياسات العامة للحكومة المحلية
التحسينات الداخلية	قوانين الملكية (بما فى ذلك الرق)	تطويع قوانين الولاية للظروف المحلية («الاختلافات»)
الإعانات	قوانين الملكيات الزراعية والمواريث	الأشغال العامة
الرسوم الجمركية	قوانين التجارة	عقود الأشغال العامة
توزيع أراضى الدولة	قوانين البنوك والائتمان	تراخيص الفنادق العامة
العلامات التجارية	قوانين الشركات	التحسينات الخاصة للضرائب
العملة	قوانين التأمين	الخدمات العامة الأساسية
	قوانين الأسرة	
	القوانين الأخلاقية	
	قوانين الصحة العامة	
	قوانين التعليم	
	قوانين العقوبات العامة	
	قوانين الاستيلاء على الممتلكات للمنفعة العامة	
	قوانين الإنشاءات	
	قوانين استخدام الأراضى	
	قوانين المياه والتعدين	
	قوانين الإجراءات الجنائية	
	قوانين الانتخاب والأحزاب السياسية	
	قوانين الحكومات المحلية	
	قوانين الخدمة المدنية	
	قوانين الوظائف والحرف	

ما الذى تكشف عنه هذه المهام الموكلة إلى الحكومة القومية؟ **أولاً**: فى واقع الأمر، كانت مهامها جميعًا تهدف إلى مساعدة التجارة. إنه من الصحيح تمامًا أن نشير إلى النظام الأمريكى التقليدى بأنه «جمهورية تجارية». **ثانيًا**: فى واقع الأمر، لم تكن أى من سياسات الحكومة القومية تحمل إجبارًا مباشرًا للمواطنين. كان تركيز البرامج الحكومية موجهًا إلى الإعانات، والتنمية، والتشجيع ـ تخصيص الأرض ورأس المال حيثما لم يكونا متوفرين بصورة كافية لتحقيق التنمية الاقتصادية.

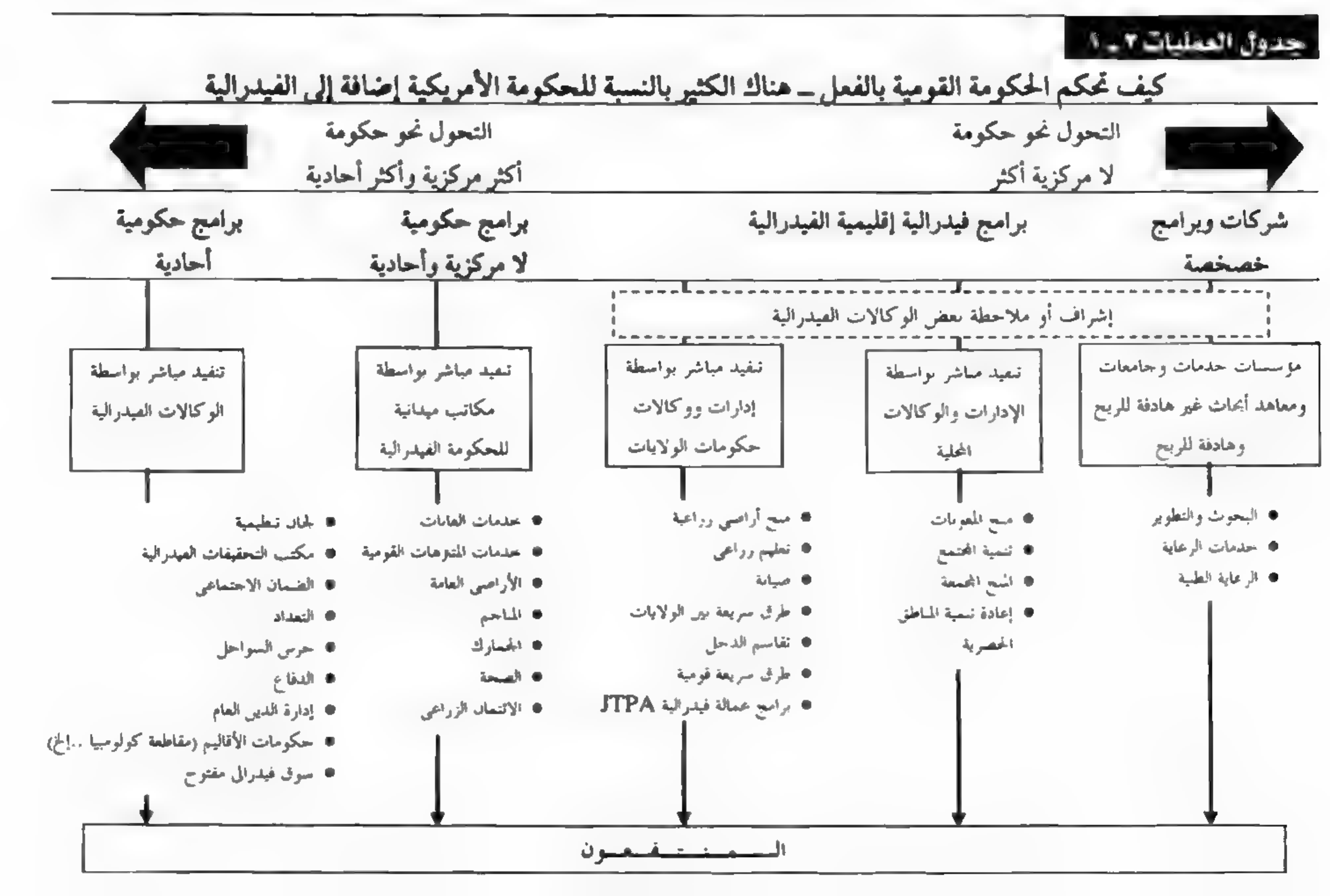
فى ظل النظام التقليدى، لم يكن للحكومة تأثير يذكر على الاقتصاد المحلى فى الولايات، سوى أنها كانت تعمل على تنمية التجارة البينية فيما بينها.

فى هذه الأثناء، كانت المجالس التشريعية فى الولايات مستغرقة بصورة فعالة فى التنظيم الاقتصادى على امتداد القرن التاسع عشر. وفى الولايات المتحدة، فى ذلك الوقت وكذلك فى الوقت الحاضر، لا يوجد ذكر للملكية الخاصة إلا فى قوانين الولايات، وفى أحكام المحاكم الخاصة بالملكية وانتهاك ملكية الغير، والقوانين العقارية. وقد استمد النظام الرأسمالى الأمريكى تكوينه كما نعرفه الآن من قوانين الولايات الخاصة بالملكية وانتهاك الملكية، بالإضافة إلى قوانين الولايات وأحكام المحاكم التى تتعلق بالعقود، والأسواق، والائتمان، والبنوك، والشركات، والتأمين. وكانت القوانين الخاصة بالرق قسمًا فرعيًا من قانون الملكية فى الولايات التى مارست الرق. ولم تكن ممارسة المهن الهامة، مثل القانون أو الطب، وما زالت، غير شرعية إلا طبقًا للقوانين التى تقررها الولايات بشأنها. وكانت قوانين الميلاد، وتبنى الأطفال، والزواج، والطلاق منظمة دائمًا بواسطة قوانين الولايات. وكان تعليم الأطفال أو عدم تعليمهم قرارًا تختص به قوانين الولايات أكثر مما يختص به الآباء. وليس على الإطلاق بواسطة القوانين القومية. ومن المهم كذلك أن نلاحظ أن جميع القوانين الجنائية ـ التى تتناول كل شىء ابتداء من انتهاك الملكية إلى القتل ـ كانت فى واقع الأمر قوانين صادرة عن الولايات. أما غالبية القوانين الجنائية التى أقرها الكونجرس، فهى تتعلق بمقاطعة كولومبيا وسائر الأقاليم الفيدرالية.

كل هذا (وأكثر منه، كما يتضح من الخانة الثانية من الجدول رقم ٣ ـ ١) يوضح دون أى تساؤل أن غالبية الجوانب الأساسية للحكم فى هذه البلاد كانت تقوم بها الولايات. كذلك يكشف التناقض بين السياسات القومية وسياسات الولايات، على النحو الموضح بالجدول، عن الاختلافات فى السلطة المخولة لكل منهما. وقد كان يمكن جعل قائمة البنود المدرجة فى الخانة الثانية أطول مما هى عليه. وفوق كل هذا؛ فإن كل بند فى القائمة إنما هو فرع قانونى واحد يملأ العديد من المجلدات الحافلة بالقوانين وأحكام المحاكم.

هذا التناقض بين الحكومة القومية وحكومات الولايات هو أمر مؤثر بكل المقاييس؛ لأنه هو ما قصد إليه أساسًا واضعو الدستور. وقد لا يوجد فى تاريخ العالم مثال أفضل من ذلك للتطابق بين النوايا الرسمية والواقع السياسى. ومنذ ثلاثينيات القرن الماضى، توسعت الحكومة القومية وأصبحت تتدخل فى المسائل المحلية والمسائل الداخلية للولايات. (انظر صندوق العمليات رقم ٣ ـ ١). لكن هذا التوسع الهام الذى طرأ على الحكومة القومية لم يغير من الإطار الأساسى. لقد أصبحت الحكومة القومية أكبر حجمًا، لكن ظلت الولايات فى موقعها المركزى من النظام الأمريكى للحكومة.

هنا يبرز ما قد يكون أكثر النقاط أهمية مما عداها: أن التأثير الأساسى للفيدرالية على الطريقة التى تحكم بها الولايات المتحدة لا يأتى من أى مادة بعينها من الدستور، لكن من الإطار نفسه، ذلك الذى حدد تدفق مهام الحكومة، ومن خلال ذلك، التطورات السياسية للبلاد. وبالسماح لحكومات الولايات بأداء معظم المهام الأساسية للحكم، وَفَّرَ الدستور على الحكومة القومية مسئولية اتخاذ قرارات سياسية عديدة كان يمكن أن يكون لها تأثيرات انقسامية قوية على هذا البلد الكبير الفَتِى. وليس هناك من شك فى أنه لو كان الدستور قد نص على إقامة حكومة مركزية أحادية بدلاً من النظام الفيدرالى، لكانت حرب الرق قد نشبت فى عام ١٧٨٩م، أو عام ١٨٠٩م، وليس فى عام ١٨٦٠م، ولو كانت قد وقعت فى هذا الوقت المبكر، لكان من المحتمل جدًّا أن ينفصل الجنوب ويؤسس دولة مستقلة مطبقة لنظام الرق بصورة دائمة.


جدول العمليات ٢ ـ ١
كيف تحكم الحكومة القومية بالفعل ـ هناك الكثير بالنسبة للحكومة الأمريكية إضافة إلى الفيدرالية
التحول نحو حكومة لا مركزية أكثر
التحول نحو حكومة أكثر مركزية وأكثر أحادية
شركات وبرامج خصخصة
برامج فيدرالية إقليمية الفيدرالية
برامج حكومية لا مركزية وأحادية
برامج حكومية أحادية
إشراف أو ملاحظة بعض الوكالات الفيدرالية
مؤسسات خدمات وجامعات ومعاهد أبحاث غير هادفة للربح وهادفة للربح
تنفيذ مباشر بواسطة الإدارات والوكالات المحلية
تنفيذ مباشر بواسطة إدارات ووكالات حكومات الولايات
تنفيذ مباشر بواسطة مكاتب ميدانية للحكومة الفيدرالية
تنفيذ مباشر بواسطة الوكالات الفيدرالية
البحوث والتطوير
خدمات الرعاية
الرعاية الطبية
مسح المعلومات
تنمية المجتمع
المنح المجمعة
إعادة تنمية المناطق الحضرية
مسح أراضي زراعية
تعليم زراعي
صيانة
طرق سريعة بين الولايات
تقاسم الدخل
طرق سريعة قومية
برامج عمالة فيدرالية JTPA
خدمات الغابات
خدمات المتنزهات القومية
الأراضي العامة
المناجم
الجمارك
الصحة
الائتمان الزراعي
لجان تنظيمية
مكتب التحقيقات الفيدرالية
الضمان الاجتماعي
التعداد
حرس السواحل
الدفاع
إدارة الدين العام
حكومات الأقاليم (مقاطعة كولومبيا ..إلخ)
سوق فيدرالي مفتوح
المستفيدون

منذ ثلاثينيات القرن العشرين، وسعت الحكومة القومية من سلطاتها، لكن ظلت حكومات الولايات تشكل جزءا متمما للحكومة الأمريكية.

ومن خلال مساعدة الحكومة القومية على أن تظل صغيرة وبعيدة عن معظم المشاكل اليومية المثيرة للانشقاق، ساهمت الفيدرالية بصورة كبيرة فى الاستقرار السياسى للأمة، حتى فى الوقت الذى كانت الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لكثير من ولايات وأقاليم الدولة تعانى خلاله من تغيرات هائلة وعميقة، وفى أحيان أخرى عنيفة[٣]. وكما سوف نرى، فقد حدث تغيير فى بعض الجوانب الهامة للفيدرالية، لكن الإطار الفيدرالى استطاع أن يظل على قيد الحياة مدى قرنين وأن يخرج سالما من حرب أهلية مدمرة.

الدور المتغير للحكومة القومية

متى ما تم إنشاء الحكومة القومية، ومتى ما تم التعرف على احتمال إساءة استخدام السلطة، بدأت الولايات السعى من خلال الفيدرالية إلى كبح جماح الحكومة القومية. وهكذا ساد البلاد «النظام التقليدى» الذى يتَّسِم بوجود حكومة قومية ضعيفة لمدة تزيد على قرن من الزمان، رغمًا عن القوى الاقتصادية التى كانت تفضل توسعها ورغم القضايا التى نظرتها المحكمة العليا وأعطت فيها تفسيرات متعاطفة مع الاتجاهات القومية للفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور.

لقد أسندت المادة المذكورة للكونجرس سلطة «تنظيم[*] التجارة مع الدول الأجنبية، وفيما بين الولايات المختلفة، ومع القبائل الهندية». «*فقرة التجارة*» هذه، كانت تفسر بصورة ثابتة فى صالح السلطة القومية بواسطة المحكمة العليا طيلة معظم سنوات القرن التاسع عشر. وكانت أولى القضايا الهامة التى حكمت فيها المحكمة لصالح

(٣) للاطلاع على معالجة جيدة عن التناقض بين الاستقرار القومى السياسى، وعدم الاستقرار الاجتماعى، انظر:

Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies (New Haven: Yale University Press, 1968), Chapter 2.

(*) كلمة تنظيم هى أقرب معادل لما تدل عليه لفظة to regulate والتى ستتردد كثيرًا فى هذا الفصل وفى فصول أخرى من الكتاب، والتى قد تعنى كذلك: ضبط، أو التحكم فى، أو تقنين، أو تنسيق، ولعل كلمة تنظيم هى أدقها وأشملها ـ (المترجم).

سيطرة السلطة القومية على الأنشطة الاقتصادية هى قضية (*ماكولوتش ضد ولاية ماري لاند ١٨١٩م*)[٤]. *وقد تضمنت القضية ذلك التساؤل حول ما إذا كان الكونجرس يملك السلطة* لإصدار تراخيص بإنشاء بنك قومى، حيث أن هذا المنح الصريح للسلطة غير وارد فى أى مكان فى القسم الثانى من المادة الأولى، وقد أجاب چون مارشال رئيس القضاة على هذا التساؤل بأن هذه السلطة يمكن الاستدلال عليها ضمنًا من السلطات الأخرى المخولة صراحةً للكونجرس، مثل «سلطات فرض الضرائب وتحصيلها؛ واقتراض الأموال، وتنظيم التجارة، وإعلان الحرب وإدارتها».

أما المرجع الدستورى بشأن مبدأ السلطات الضمنية، فهى فقرة واردة فى الفقرة الثامنة من المادة الأولى، تتيح للكونجرس «سَنّ جميع القوانين التى تكون ضرورية ومناسبة لكى توضع موضع التنفيذ السلطات السابق ذكرها». وبالسماح للكونجرس باستخدام فقرة «الضرورية والمناسبة» لتفسير السلطات المخولة له بصورة موسعة، فقد أنشأت المحكمة العليا إمكانية استحداث زيادة غير مسبوقة فى سلطة الحكومة القومية. وخلُص مارشال كذلك إلى أنه حيثما يتعارض قانون الولاية مع قانون فيدرالى (كما فى حالة قضية ماكولوتش ضد ولاية مارى لاند) فإن قانون الولاية يعتبر باطلاً طالما أن الدستور ينص على أن «قوانين الولايات المتحدة ... تكون القانون الأعلى للبلاد». إن طرفى هذه القضية العظيمة كليهما متعاطفان مع الاتجاهات القومية، إلا أن الكونجرس لم يسع على الفور إلى توسيع سياسات الحكومة القومية.

فى قضية ماكولوتش ضد ولاية مارى لاند، أصدرت المحكمة العليا قرارها بأن الحكومة القومية لها السيادة على الولايات، كما يستدل على ذلك ضمنًا من السلطات المخولة للكونجرس بواسطة الدستور.

هناك قضية أخرى بالغة الأهمية، هى قضية جيبونز ضد أوجدن عام ١٨٢٤م، دعمت هى الأخرى تفسير الدستور المتعاطف مع القومية. كانت المشكلة الهامة موضوع القضية، رغم كونها محدودة نسبيًا، هى ما إذا كان يمكن لولاية نيويورك أن تمنح امتياز

(٤) انظر: McCulloch v. Maryland, 4 Wheaton 316 (1819)

احتكار لشركة روبرت فلتون للسفن التجارية لتشغيل خدمة نقل حصرية بين نيويورك ونيوجرسى. واحتج رئيس القضاة مارشال بأن مدينة نيويورك لا تملك السلطة لمنح هذا الاحتكار موضوع القضية. ولكى يصل إلى قرار بهذا المعنى، كان لا بد لمارشال من أن يحدد ما تعنيه الفقرة الثامنة من المادة الأولى بجملة « التجارة بين مختلف الولايات ». أصر مارشال على أن التعريف كان « شاملاً »، ويمتد إلى « كل ضروب العلاقات التجارية المتبادلة ». وأكد أن هذا الشمول مقصور على « ذلك النوع من التجارة الذى يهم أكثر من ولاية واحدة »، مطلِقًا بذلك ما سمى فيما بعد « التجارة البينية للولايات » إن قضية جيبونز تتصف بالأهمية لأنها أنشأت مبدأ سيادة الحكومة القومية فى كل الأمور التى تؤثر على التجارة البينية للولايات[٥]. لكن الأمر الذى بقى غير مؤكد طيلة عقود عديدة من المناقشات الدستورية، كان المعنى الدقيق للتجارة البينية للولايات.

فى قضية جيبونز ضد أوجدن، قضت المحكمة بأن الحكومة القومية لها الحق الدستورى فى تنظيم التجارة البينية للولايات بصورة شاملة.

كان القسم الثامن من المادة الأولى، مدعمًا بقرار « السلطات الضمنية » فى قضية ماكولوتش، والتعريف الفضفاض « للتجارة البينية » فى قضية جيبونز، مصدرًا لسلطة الحكومة القومية، طالما كان الكونجرس يسعى إلى تسهيل التجارة من خلال الدعم، والخدمات، ومنح الأراضى. لكن فيما بعد، فى القرن التاسع عشر، عندما سعت الحكومة القومية إلى استخدام هذه السلطات فى *تنظيم* الاقتصاد بدلاً من مجرد تطوير التنمية الاقتصادية، بدأت الفيدرالية ومفهوم التجارة البينية للولايات تؤديان دورهما كضوابط لكبح السلطة القومية، أكثر من كونهما مصدرًا لهذه السلطة.

وكانت أى محاولة من جانب الحكومة القومية لتنظيم التجارة فى مجالات مثل التدليس، أو إنتاج السلع المغشوشة، أو استخدام عمالة الأطفال، أو وجود ظروف عمل خطيرة أو ساعات عمل طويلة، يُعلَن عن عدم دستوريتها بواسطة المحكمة العليا باعتبارها خرقًا لمفهوم التجارة البينية للولايات. كان معنى مثل هذا التشريع أن الحكومة

(٥) انظر: Gibbons v. Ogden, 9 Wheaton 1 (1824)

الفيدرالية تدخل إلى المصنع ومكان العمل ـ فى المناطق المحلية ـ وأنها كانت تحاول تنظيم السلع التى لم تُقبل تجاريًا. وكان دخول أماكن العمل المحلية هذه يستلزم ممارسة *السلطة الشرطية* ـ وهى السلطة المحتفظ بها للولايات لحماية الصحة العامة، والأمن، والقيم الأخلاقية لمواطنيها. لم يجادل أحد فى سلطة الحكومة القومية فى تنظيم الأنشطة الاقتصادية التى كانت بحكم طبيعتها تتضمن التجارة البينية للولايات، مثل السكك الحديدية وخطوط أنابيب البترول والنقل عبر الطرق المائية. لكن على امتداد القرن العشرين، قامت المحكمة الدستورية باستخدام مفهوم التجارة البينية للولايات كعائق أمام معظم جهود الكونجرس لتنظيم الظروف المحلية.

كان هذا الجانب من جوانب الفيدرالية يعمل بصورة طيبة خلال حقبة التطور الاقتصادى الهائل، الفترة ما بين الحرب الأهلية وثلاثينيات القرن الماضى. وقد كفَل للاقتصاد الأمريكى ذلك التحرر من سيطرة الحكومة الفيدرالية الذى اقترب كثيرًا من نموذج «المشروع الحر». لم يكن الاقتصاد أبدًا، بطبيعة الحال، حرًا تمامًا؛ ففى واقع الأمر لم يكن الرواد من رجال الأعمال أنفسهم راغبين فى الحصول على التحرر الكامل من سيطرة الحكومة. كانوا فى حاجة إلى القانون والنظام. كانوا فى حاجة إلى عملة مستقرة. كانوا فى حاجة إلى المحاكم والشرطة لتنفيذ العقود ولمنع انتهاك الملكية. كانوا فى حاجة إلى الطرق والقنوات الملاحية والسكك الحديدية. لكن الفيدرالية، كما فسَّرتها المحكمة العليا طيلة سبعين سنة بعد الحرب الأهلية، جعلت من الممكن للأنشطة الاقتصادية أن تملك كعكتها، وأن تأكلها كذلك. لقد تمتع الرواد من رجال الأعمال بمزايا السياسات القومية التى كانت تسهل التجارة، كما كانوا يتمتعون بحماية المحاكم من السياسات التى تنظم التجارة[٦].

تغير هذا كله بعد عام ١٩٣٧م، عندما قررت المحكمة العليا نبذ تلك التفرقة القديمة

---

(٦) على سبيل المثال كان قانون شيرمان لمناهضة الاحتكار، الذى صدر عام ١٨٩٠م، قد فُرِض، ليس لتقييد التجارة، لكن على الأحرى لحمايتها من الاحتكار، وذلك لمنع الممارسات التجارية الجائرة، ولتمكين السوق من أن يصبح ذاتى ـ التنظيم من جديد. وفوق هذا، سمت المحكمة العليا إلى تثبيت حرية التعاقد لحماية الأعمال الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، فى قضية لوكنر ضد نيويورك (١٩٠٥م)، حكمت المحكمة بعدم شرعية القانون المنظم للظروف الصحية وساعات العمل الخاصة بعمال المخابز، على أساس أن هذا يخل بحرية التعاقد.

بين التجارة البينية وبين التجارة الداخلية للولايات، محولة بذلك فقرة التجارة من مصدر للقيود إلى مصدر للسلطة وبدأت المحكمة فى رفض النظر فى القضايا المرفوعة إليها ضد تشريعات أصدرها الكونجرس لحماية حقوق العاملين فى تنظيم وممارسة المساومات الجماعية، ولتنظيم مساحات الأراضى المنزرعة، ولتقديم ائتمانات منخفضة الفائدة للمشاريع الصغيرة وللزراع، ولحظر أنشطة الشركات الكبيرة التى تتعامل فى سوق الأوراق المالية، بالإضافة إلى تشريعات كثيرة أخرى هدفت إلى الإسهام فى تكوين «دولة الرفاهية».

فيما بين نهاية الحرب الأهلية وثلاثينيات القرن الماضى، تمتع رواد المشاريع الاقتصادية بحد أدنى من تدخل الحكومة فى الأسواق المحلية. إلا أنه، بعد عام ١٩٣٧م، قررت المحكمة التخلى عن التفرقة بين التجارة البينية والتجارة الداخلية للولايات، فاتحة المجال بذلك أمام ممارسة قدر أكبر من السلطة القومية على الاقتصاد.

دور حكومات الولايات

لم يؤد توسيع سلطة الحكومة إلى تجريد الولايات من سلطاتها. ولا يمكننا أن نعيد مرارًا وتكرارًا أن حكومات الولايات قد استمرت فى إصدار معظم القوانين الأساسية. ولا يمكن أن يوجد دليل أفضل على استمرار نفوذ الإطار الفيدرالى، من حقيقة أن العامود الثانى من الجدول رقم ٣ ـ ١ ما زال يمثل توصيفًا دقيقًا إلى درجة كبيرة لحكومات الولايات فى الوقت الحاضر. وفى واقع الأمر، ازدادت سلطة الولايات خلال العقد الماضى *لأن الكونجرس كان قد اختار أن يخول ويعيد بعضًا من سلطاته المستقرة إلى الولايات.* فكثيرًا ما اختار الكونجرس أن يعهد بمسئوليات هامة إلى حكومات الولايات لتنفيذ برامج فيدرالية. فنجد مثلاً أن قسمًا كبيرًا للغاية من البرامج الهامة التى تتضمن الرفاهة والمساعدات العامة فى الولايات المتحدة، هى برامج مولودة وممولة فيدراليًا، يتم تنفيذ الجانب الأكبر منها تحت تصرف مطلق من جانب الولايات.

على امتداد العقد الماضى، عهد الكونجرس بالمزيد من السلطة لحكومات الولايات.

التعاون والتنافس بين حكومات الولايات يشير مصطلح الفيدرالية «الأفقية» إلى العلاقات التعاونية والتنافسية التى تسود بين الولايات. وكما رأينا من قبل، فقد سعى الدستور إلى التثبيط من التنافس المدمر بين الولايات، مثل الضرائب التمييزية والعوائق التجارية. أما الآن، فهناك الكثير من الفرص المتاحة للتنافس وللتعاون كذلك. ولعل أعظم مثال على التعاون البينى للولايات هو هيئة ميناء نيويورك ونيوجرسى، وهى مؤسسة عامة لإدارة الموانى، والطرق السريعة المؤدية إليها، والأشغال العامة الأخرى المتعلقة بذلك فى مجمع ميناء نيويورك ـ نيوجرسى الضخم. لقد كانت هذه المؤسسة الاقتصادية نتاجًا لـ«الاتفاق المعقود بين الولايات» عام ١٩٢١م، الذى أصبح نموذجًا للهيئات والمؤسسات الاقتصادية فى داخل كل ولاية ولتلك القائمة فى أكثر من ولاية، التى أنشئت لكى تعمل بصورة مستقلة فى إنشاء وإدارة الطرق السريعة، والأنفاق، وغيرها من الأشغال العامة[٧].

وقد تصبح خطوط التعاون هامة بصورة متزايدة مع *تعاظم* المنافسة بين الولايات. وقد صاغ بروفيسور توماس داى مصطلح «الفيدرالية التنافسية» ليصف، وليشجع كذلك، المنافسات بين الولايات وفى داخل الولايات التى ترغب فى اجتذاب صناعة جديدة عن طريق تقديم امتيازات فيما يتعلق بالضرائب وقواعد استخدام الأرض، وأشغال عامة إقليمية متطورة، وتعليم متطور، كل هذا مصحوبًا بقاعدة ضريبية منخفضة. لكن كان للتنافس بين الولايات جانبه الأكثر إظلامًا، ذلك الذى يشير إليه الكثيرون بأنه «التسابق إلى القاع». ففى تدافعهم نحو المنافسة، قد يسعى حكام

(٧) تفوض الفقرة العاشرة من المادة الأولى الولايات فى إبرام عقود أو اتفاقات بين بعضها البعض، طالما وافق الكونجرس. وحتى عام ١٩٠٠م، لم يكن هناك سوى ٢٤ اتفاق بين الولايات. وفى عام ١٩٥٥م، ارتفع العدد إلى ١٢١، تغطى موضوعات مثل مصايد الأسماك، استخراج البترول، تلوث المجارى المائية، ثم بصفة خاصة، المياه ـ ومثال ذلك، الاقتسام العادل لمياه نهر كولورادو بواسطة الولايات المتعطشة للمياه على ضفتيه. وبحلول عام ١٩٨٠م، كان هناك ١٦٩ اتفاقا بين الولايات يجرى العمل بها. وللاطلاع على معالجة جيدة لهذه الظاهرة، انظر:

Nicholas Henry, *Governing at the Grassroots: State and Local Politics* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1980).

الولايات وعُمَدها إلى جذب الشركات الجديدة عن طريق تخفيض برامج الرعاية الاجتماعية، وكبح التنظيمات النقابية، ومناوأة مشروعات الإسكان الجماعى، وتقليص مشروعات الأشغال العامة بدلاً من التوسع فيها.

التزامات الولاية تجاه الولايات الأخرى ينشئ الدستور كذلك التزامات فيما بين الولايات. هذه الالتزامات، كما توضحها المادة الرابعة، كان مقصودًا بها تنمية الوحدة القومية. فبطلبها من الولايات أن تعترف بأن الأفعال والقرارات التى اتخذت فى ولايات أخرى قانونية وصحيحة، كان واضعو الدستور يهدفون إلى جعل الولايات أقل ظهورًا بمظهر الدول المستقلة وأكثر ظهورًا بمظهر أجزاءٍ من أمة واحدة.

دعا القسم الأول من المادة الرابعة إلى «الاحترام والاعتماد المخلص» بين الولايات، وهو ما يعنى أنه من المتوقع عادةً من كل ولاية أن تحترم «القوانين العامة، والسجلات، والإجراءات القضائية» التى يجرى العمل بها فى أى ولاية أخرى. وبناء على ذلك، على سبيل المثال، إذا ما تزوج اثنان فى ولاية تكساس، ـ حيث ينظم قانون الولاية إجراءات الزواج؛ فإن على ولاية ميسورى الاعتراف بهذا الزواج، على الرغم من أنهما لم يتزوجا طبقًا لقانون ولاية ميسورى.

تعرضت فقرة الاحترام والاعتداد المخلص فى الآونة الأخيرة للكثير من الخلط فى الجدال الدائر حول زواج المثليين. ففى عام ١٩٩٣م، أصدرت المحكمة العليا فى ولاية هاواى قرارًا بحظر التفرقة ضد زواج المثليين إلا فى ظروف محدودة للغاية. وظن كثير من المراقبين أن ولاية هاواى فى سبيلها إلى التقنين الكامل لزواج الرجال المثليين. لكن بعد معركة سياسية طويلة، أصدرت هاواى تعديلاً دستوريًا عام ١٩٩٨م يقضى بتحريم زواج المثليين من الرجال. وعلى أية حال، فقد أصدرت المحكمة العليا فى ولاية ڤيرمونت فى ديسمبر ١٩٩٩م حكمًا يقضى بأن يكون للمثليين من الرجال والنساء حقوق مختلفى الجنس نفسها. واستجاب المجلس التشريعى لولاية ڤيرمونت بإصدار قانون جديد يسمح للمثليين رجالاً ونساءً بتكوين «اتحاد مدنى». وعلى الرغم من أنه لا يعتبر زواجًا من الناحية القانونية، فإن مثل هذا «الاتحاد» يتيح للأزواج من المثليين رجالاً أو نساءً معظم مزايا الزواج، مثل إمكانية الحصول على مزايا التأمين الصحى

الخاصة بالشريك، وحقوق التوريث، وحق نقل الملكية. وقد كان من الممكن أن يتسبب قانون ولاية ڤيرمونت فى تعقيدات واسعة النطاق للولايات الأخرى، لكن قامت أكثر من ثلاثين ولاية بإصدار ما يسمى بقوانين «الدفاع عن الزواج» التى تعرِّف الزواج بأنه اتحاد بين رجال ونساء فقط، أما إذا ما كانت هذه الولايات ستعترف بالاتحاد المدنى الذى أقرته ولاية ڤيرمونت طبقًا لمبدأ الاحترام والاعتداد المخلص، فهذا لم يتضح حتى الآن.

وإضافة إلى هذا الجدال، أصدر الكونجرس «قانون الدفاع عن الزواج» عام ١٩٩٦م، الذى أعلن أنه على الولايات/لا تعترف بالزواج المثلى، حتى لو كان مشروعًا فى إحدى الولايات. كما نص القانون كذلك على أن الحكومة الفيدرالية لن تعترف بزواج المثليين من الرجال ـ حتى لو كان مشروعًا طبقًا لقانون الولاية، وأن شركاء الزواج المثلى لن يكونوا مستحقين للمزايا الفيدرالية، مثل الرعاية الطبية والضمان الاجتماعى، المتاح عادة للأزواج[٨].

ونتيجة لهذا النزاع، فإن مدى ومعنى فقرة الاحترام والاعتداد المخلص ينبغى أن يكونا موضع نظر المحكمة العليا. وفى حقيقة الأمر، ليس من الواضح ما إذا كانت الفقرة تتطلب من الولايات أن تعترف بزواج المثليين من الرجال لأن تفسير المحكمة للفقرة فى الماضى قد أتاح استثناءات لأسباب تتعلق «بالسياسة العامة»، إذا كان لدى الولايات اعتراضات قوية على قانون ما فليست ملزمة بأن تحترمه. وفى عام ١٩٩٧م، عُرِضت أمام المحكمة العليا قضية تدور حول فقرة الاحترام والاعتداد المخلص. كانت القضية تتعلق بأمر أصدرته إحدى محاكم ميتشجان يقضى بمنع مهندس سابق بشركة چنرال موتورز من الشهادة ضد الشركة. وقام المهندس، الذى ترك الشركة وهو على علاقة سيئة بها، بالشهادة فيما بعد أمام إحدى المحاكم حول حادث سيارة تسبب فى موت سيدة عندما اشتعلت النار فى سيارتها من طراز شيڤروليه ـ بليزر. وتحدت شركة چنرال موتورز حق المهندس فى أداء الشهادة، محتجة بأنه ينبغى على محكمة ميسورى

(٨) انظر:

Ken I. Kersch, "Full Faith and Credit for Same- Sex Marriages?" *Political Science Quarterly 112* (Spring 1997). pp. 117-36; Joan Biskupic, "Once Unthinkable, Now Under Debate", *Washington Post*, 3 September 1996, p.A1.

ان تعطى الاحترام والاعتماد المخلص لحكم محكمة ميتشجان. وقد أصدرت المحكمة العليا حكمها بأنه فى إمكان المهندس أن يشهد، وبأن نظام المحاكم فى ولاية ما يجب ألا يعيق محاكم الولايات الأخرى فى «بحثها عن الحقيقة»[٩].

كذلك يسعى القسم الثانى من المادة الرابعة المعروف باسم «فقرة التآخى» إلى تنمية الوحدة القومية. فهى تقرر أن المواطنين الذين يتمتعون بمزايا وحصانات إحدى الولايات ينبغى أن يكون لهم الحق فى المعاملة نفسها فى الولايات الأخرى. لقد أصبح ما يعنيه هذا، أنه لا ينبغى لأى ولاية أن تميز ضد أى شخص ينتمى إلى ولاية أخرى أو أن تعطى مزايا خاصة لقاطنيها وحدهم. وعلى سبيل المثال، ففى سبعينيات القرن الماضى، عندما أصدرت ولاية ألاسكا قانونًا يعطى قاطنيها أولوية على غير المقيمين فيها فى الحصول على عمل فى مشروعات خطوط البترول ومشتقاته، حكمت المحكمة العليا بأن هذا القانون غير شرعى؛ لأنه يحمل تمييزًا ضد مواطنى الولايات الأخرى[١٠]. كذلك تنظم هذه الفقرة القضاء الجنائى بين الولايات بأن طالبت الولايات بإعادة اللاجئين إليها إلى الولايات الهاربين منها. وعلى ذلك، ففى عام ١٩٥٢م، عندما هرب أحد السجناء من أحد سجون ولاية ألاباما، وسعى إلى تجنب إعادته إلى ألاباما بدعوى أنه تعرض «لعقاب قاسٍ وغير عادى» هناك، حكمت المحكمة العليا بوجوب إعادته تطبيقًا للفقرة الثانية من المادة الرابعة[١١]. ويوضح هذا المثال بجلاء الفرق بين الالتزامات فيما بين الولايات وتلك التى بين الدول المختلفة. وقد رفضت فرنسا مؤخرًا أن تعيد لاجئًا أمريكيًا لأنه ربما يكون معرضًا للحكم بإعدامه، وهى عقوبة لم تعد مطبقة فى فرنسا[١٢]. ويمنع الدستور بوضوح الولايات أن تفعل شيئًا مشابهًا لذلك.

---

(٩) انظر:
Linda Greenhouse, "Supreme Court Weaves Legal Principles from a Tangle of Legislation," *New York Times*, 30 June 1988, p. A20.

(١٠) انظر قضية: Hicklin v. Orbeck, 437 U.S. 518 (1978).

(١١) انظر قضية: Sweeny v. Woodall, 344 U.S. 86 (1953).

(١٢) انظر:
Marlise Simons, "France Won't Extradite American Convicted of Murder," *New York Times*, 5 December 1997, p. A9.

الحكومة المحلية تحتل الحكومة المحلية موقعًا غريبًا لكنه هام للغاية فى النظام الأمريكى. وفى واقع الأمر، قد تكون حالة الحكومة المحلية الأمريكية فريدة من نوعها فى التجربة العالمية. ففى المقام الأول، يجب الإشارة إلى أن الحكومة المحلية ليس لها مكانة فى الدستور الأمريكى. وقد أُدرجت السياسات التى شملها العامود الثالث من الجدول رقم ٣ ـ ١ فى مكانها هذا لأن المجالس التشريعية للولايات قد أنشأت الحكومات المحلية، وسمحت دساتير وقوانين الولايات للحكومات المحلية أن تتولى بعضًا من مسئوليات حكومات الولايات. وعدّلت معظم الولايات دساتيرها لتعطى مدنها الكبيرة *«استقلالاً داخليًا»* ـ وهو ما يعادل ضمانًا بعدم التدخل فى كثير من مجالات الشئون المحلية. لكن الحكومات المحلية لا تتمتع بأى اعتراف من هذا النوع فى دستور الولايات المتحدة. لقد كانت الحكومات المحلية دائمًا مجرد أدوات لتحقيق يلائم الولايات[١٣].

أنشئت الحكومات المحلية امتدادًا لحكومات الولايات، وليست بواسطة الدستور.

أصبحت الحكومات المحلية مهمة من الناحية الإدارية فى السنوات الأولى للجمهورية ؛ لأن الولايات لم تكن تملك إمكانيات إدارية تذكر. وقد اعتمدت على الحكومات المحلية ـ مدنًا ومقاطعات ـ لتنفيذ قوانين الولاية.وكانت الحكومات المحلية بديلاً لجهاز بيروقراطى على اتساع الولاية. (انظر الجدول رقم ٣ ـ ٢).

من يفعل ماذا؟ : الإطار الفيدرالى المتغير

ثارت التساؤلات حول كيفية تقسيم المسئوليات بين الولايات والحكومة القومية لأول مرة منذ ما يزيد على مائتى سنة خلت، عندما كتب واضعو الدستور نصوصه

---

(١٣) توجد مناقشة جيدة عن المركز الدستورى للحكومات المحلية فى كتاب York Willbern :

The Withering Away of the City (Bloomington: Indiana University Press, 1971).

وللمزيد عن تكوين نظرية الفيدرالية، انظر :

Thomas R. Dye, *American Federalism: Competition among Governments* (Lexington, MA: Lexington Books, 1990), Chapter 1 ; and Martha Derthick, "Up- to- Date in Kansas City: Reflections on American Federalism" (the 1992 John Gaus Lecture), PS: political *Science & Politics* 25 (December 1992), pp. 671-75.

لخلق اتحاد أكثر قوة. لكنهم لم يحلوا مشكلة من ينبغى عليه أن يفعل ماذا. ليس هناك إجابة «صحيحة» لهذا السؤال؛ فقد قدم كل جيل من الأمريكيين إجابته. وفى السنوات الأخيرة، نما لدى الأمريكيين إحساس بعدم الثقة فى الحكومة الفيدرالية، وأصبحوا يؤيدون إعطاء المزيد من المسئوليات للولايات[١٤]. وحتى مع هذا، فهم لا يزالون يطلبون من الحكومة الفيدرالية أن تضع المعاير وأن تنمى المساواة.

وغالبًا ما تؤدى المساجلات السياسية حول تقسيم المسئوليات إلى طرفين متحزبين: فبعض الناس يجادلون من أجل أن يكون هناك دور فيدرالى قوى يضع معاير قومية، وآخرون يقولون إنه يجب أن تُعطى الولايات مسئوليات أكثر. وليس من المحتم أن يكون هذان الهدفان متضادين. لكن المفتاح هو أن تجد التوازن الصحيح. وخلال المائة والخمسين سنة الأولى من التاريخ الأمريكى، كان هذا الميزان يميل لصالح سلطة الولايات. لكن بدأ الميزان يتحول ناحية واشنطن فى ثلاثينيات القرن الماضى. وسوف ننظر فى هذا الفصل إلى الكيفية التى تحول بها الميزان، ثم نتمعن بعد ذلك فى الجهود الجارية حاليًّا لإعادة تشكيل العلاقة بين الحكومة القومية والولايات.

الفيدرالية التعاونية ومِنَح المعونات كان أمرًا يتصف بالتناقض، أنه مع توسع الحكومة القومية، كانت حكومات الولايات والمحليات تزداد قوة، ولم تزدد ضعفا. فمنذ عام ١٩٣٧م، مارست الحكومة القومية المزيد من النفوذ على الولايات والمحليات، لكن، والفضل فى ذلك للفيدرالية الأمريكية، كانت صور بعض هذا النفوذ قد ساهمت فى دعم سلطة الولايات والمحليات. كان أحد أنماط النفوذ الفيدرالى مباشرًا، ومفروضًا بقوة القانون والسيطرة الإدارية ـ على سبيل المثال فى لوائح الصحة والأمن المهنى، وقوانين الرقابة على تلوث الهواء، وحقوق التصويت.

إلا أن معظم نفوذ الحكومة القومية يأتى من خلال منح المعونات. إن منحة المعونة تعد حقيقةً نوعًا من الرشوة ـ فالكونجرس يعطى الأموال لحكومات الولايات والحكومات المحلية، لكن على شريطة أن تنفق هذه الأموال فى غرض معين حدده الكونجرس. وعلى

---

(١٤) انظر استطلاع الرأى المقدم من:
Guy Gugliotta, "Scaling Down the American Dream," *Washington Post*, 19 April 1995, p. A21.

ذلك، فإن الكونجرس يستخدم منح المعونات لأنه يعرف جيدًا أنه عادة ما لا يملك السلطة السياسية أو الدستورية لكى يأمر المدن مباشرة بأن تنفذ أوامره.

جدول رقم ٣ ـ ٢

٨٧.٥٠٤ حكومة فى الولايات المتحدة

نوع الحكومة	عددها
قومية	١
ولايات	٥٠
مقاطعات	٣٠٤٣
بلديات	١٩٣٧٢
مجالس المدن	١٦٦٢٩
مناطق تعليمية	١٣٧٢٦
مناطق خاصة أخرى	٣٤٦٨٣

المصدر: خلاصة إحصائية عن الولايات المتحدة، عام ٢٠٠٠م (واشنطن دى سى مكتب المطابع الحكومية، ٢٠٠٠م) جدول رقم ٤٩٠.

معظم النفوذ القومى على الولايات يأتى من خلال مِنح المعونات (حوافز مالية لتطبيق سياسات معينة).

ويرجع مبدأ مِنَح المعونات إلى منح الأرض الزراعية للولايات إبان القرن التاسع عشر من أجل تحسين الزراعة والتعليم الزراعى. ولما كانت المزارع لا تدخل ضمن «التجارة البينية للولايات» فلم يكن من الواضح ما إذا كان الدستور يسمح للحكومة القومية بتقديم معونات مباشرة للزراعة. ومثلث منح المعونات إلى الولايات المخصصة إلى الزُرَّاع، وسيلة لتجنب هذه المشكلة الدستورية، وفى الوقت نفسه اتباع ما كان الكونجرس يعتبره هدفًا قوميًا.

وتم تطبيق هذا الأسلوب نفسه على المدن ابتداء من نهاية ثلاثينيات القرن الماضى. فقد حدد الكونجرس أهدافًا قومية مثل الإسكان العام ومعونات البطالة، ووفر مِنَح المعونات اللازمة للوفاء بالتزامات هذه الأهداف. وقد ارتفعت قيمة ***منح المعونات النوعية*** هذه من ٢.٣ مليار دولار عام ١٩٥٠م إلى حوالى ٢٨٥ مليار دولار عام ٢٠٠٠م (انظر جدول رقم ٣ ـ ٣). وأحيانًا يطلب الكونجرس من الولايات أو

الحكومات المحلية أن تدفع مبلغًا يساوى المساهمة القومية، دولارًا مقابل كل دولار، ولكن بالنسبة لبعض البرامج، مثل نظام الطرق السريعة بين الولايات، تمثل المعونة التى قررها الكونجرس ٩٠ فى المائة من تكاليف البرنامج.

وبصفة عامة، فإن المنح النوعية التى أنشئت قبل عام ١٩٦٠م قد ساعدت الولايات ببساطة على أن تؤدى وظائفها التقليدية[١٥]. إلا أن الدور القومى تضخم خلال ستينيات القرن الماضى، وزادت المنح النوعية بصورة كبيرة جدًا. وعلى سبيل المثال، فخلال دور انعقاد الكونجرس التاسع والثمانين (١٩٦٥ ـ ١٩٦٦م) ارتفع عدد برامج منح المساعدات النوعية من ٢٢١ إلى ٣٧٩[١٦]. وكشفت المنح التى تم اعتمادها خلال الستينيات عن الأهداف القومية بصورة أكثر قوة من المنح التى قدمت قبل ذلك. وكان محور تلك الأهداف القومية هو الحاجة إلى توفير فرص للفقراء.

كان الكثير من المنح النوعية التى صدرت تشريعات بها خلال ستينيات القرن الماضى *منحًا مخصصة لمشروعات*، وهو ما يستلزم أن تقوم الولايات والحكومات المحلية بتقديم مقترحاتها إلى الوكالات الفيدرالية. وعلى النقيض من *صيغة المنح* السابقة عليها، والتى كانت تستخدم صيغة لتوزيع الأرصدة (مكونة من عناصر مثل: الاحتياج، وإمكانيات الولاية والمحليات)، جاءت منح المشروعات الجديدة لتجعل التمويل متاحًا على أساس تنافسى. إذ تقوم الوكالات الفيدرالية بتقديم المنح إلى المقترحات التى يحكمون بأنها الأفضل. وبهذه الطريقة امتلكت الحكومة القومية قدرًا كبيرا من السيطرة على تقدير أى الولايات أو الحكومات المحلية تتلقى المعونات المالية، وبأى قدرٍ ستكون، وكيف ستقوم بإنفاقها.

وقد حدث فى أكثر من مناسبة أن تعرض عدد منح المعونات والأموال المتضمنة فيها للنقد، من جانب الديمقراطيين والجمهوريين، ومن جانب الليبراليين والمحافظين. لكن هناك اتفاقًا عامًّا على أن منح المعونات تساعد على تقليل التفاوت فى الثروة بين

---

(١٥) انظر:
Kenneth T. Palmer, "The Evolution of Grant policies," In *The Changing Politics of Federal Grants*, by Lawrence D. Brown, James W. Fossett, and Kenneth T. Palmer (Washington, DC: Brookings Institution, 1984) p.15.

(١٦) المرجع السابق، صفحة ٦.

الولايات الغنية والولايات الفقيرة. وعلى الرغم من أن بعض الانتقادات قد أكدت على أن المنح تشجع حكومات الولايات والحكومات المحلية على المبادرة بمشروعات لمجرد أن «أموالا مجانية من واشنطن» متاحة، إلا أن الحقيقة تشير إلى أنه عند تخفيض المنح الفيدرالية بواسطة إدارة الرئيس ريجان، استمرت معظم الولايات والمحليات فى تمويل البرامج نفسها من مواردها المحلية.

جدول رقم ٢ ـ ٢

الاتجاه التاريخى لمنح المعونات

السنة المالية	قيمة المنح بالمليار دولار	الإجمالى	منح معونات كنسب مئوية من:		
			البرامج المحلية +(*)	إنفاق الولاية والإنفاق على	إجمالى الناتج المحلى
			فترات زمنية خمسية		
١٩٥٠م	٢.٣	٥.٣ فى المائة	١١.٦ فى المائة	٨ ٢ فى المائة	٠.٨ فى المائة
١٩٥٥م	٣.٢	٤.٧	١٧.٢	٩.٧	٠.٨
١٩٦٠م	٧.٠	٨.٠	١٨.٠	١٩.٠	١.٠
١٩٦٥م	١٠.٩	٩.٠	١٨.٠	٢٠.٠	٢.٠
١٩٧٠م	٢٤.١	١٢.٠	٢٣.٠	٢٤.٠	٢.٠
١٩٧٥م	٤٩.٨	١٥.٠	٢٢.٠	٢٧.٠	٣.٠
١٩٨٠م	٩١.٤	١٥.٠	٢٢ ٠	٣١.٠	٣.٠
١٩٨٥م	١٠٥.٩	١١.٠	١٨.٠	٢٥.٠	٣.٠
١٩٩٠م	١٣٥.٣	١١.٠	١٧.٠	٢١.٠	٢.٠
١٩٩٥م	٢٢٥	١٥.٠	٢٢.٠	٢٥.٠	٣.٠
٢٠٠٠م	٢٨٤.٧	١٥.٩	٢٢.٠	٢٤.٧	٢.٩

ولم تقف الفيدرالية ساكنة. فطالما كان النظام التقليدى الخاص بوجود جهتين مستقلتين ذاتا سيادة، يؤديان وظائف شديدة الاختلاف (كما يتضح من الجدول رقم ٣ ـ ١) يمكن أن يطلق عليه الفيدرالية المزدوجة؛ فإن مؤرخى الفيدرالية يقترحون أن يطلق على النظام، منذ حقبة «الصفقة الجديدة» ***الفيدرالية التعاونية***، الذى

(*) يستثنى من هذا الدفاع القومى والشئون الخارجية وصافى الفوائد.

استخدمت منح المعونات من خلاله بصورة إستراتيجية لتحفيز الولايات والمحليات (دون إصدار الأوامر لهم) على اتباع أهداف تم تحديدها على النطاق القومى. وقد وصف مورتون جرودزينس، أهم دارسى تاريخ الفيدرالية، هذا الأمر على أنه انتقال من «فيدرالية الكعكة ذات الطبقات» إلى «فيدرالية الكعكة متداخلة المكونات»(*) حيث طمس التعاون والمشاركة بين الأجهزة الحكومية الخط الذى تنتهى عنده الحكومة القومية وتبدأ عنده الحكومات المحلية[17]. ويوضح الجدول رقم ٣ ـ ١ الأساس الاقتصادى لفكرة الكعكة متداخلة الألوان. ففى قمة منحنى سياسات منح المعونات خلال عامى ١٩٧٧، ١٩٧٨م، ساهمت المعونات الفيدرالية بمعدل قدره ٢٥ فى المائة من الميزانيات العاملة لكل حكومات الولايات والحكومات المحلية فى البلاد كلها.

تطورت الفيدرالية المزدوجة إلى الفيدرالية التعاونية، التى من خلالها أدى التعاون بين الأجهزة الحكومية إلى تقليل الفروق المميزة بين مسئوليات الحكومات المحلية والحكومة القومية.

الفيدرالية المحكومة(**) والمعايير القومية

تخطت التطورات التى حدثت فى السنوات الخمس وعشرين الأخيرة فيدرالية الكعكة متداخلة الألوان بشوط كبير لتتحول إلى ما يمكن أن نطلق عليه «الفيدرالية المحكومة»[18] وفى بعض المجالات، تقوم الحكومة القومية بالفعل بالتحكم فى الولايات بتهديدها بحجب مبالغ المنح، ما لم تمتثل للمعايير القومية. وتتجلى معظم الحالات

(*) الاسم الشائع لها هو الكعكة الرخامية marble cake تشبيهًا لها بالرخام متداخل الألوان ـ (المترجم).

(١٧) انظر:

Morton Grodzins, "The Federal System," in *Goals for Americans*, President's on National Goals (Englewood Cliffs, NJ: Prentice- Hall, 1960) p. 265.

وفى الكعكة الرخامية، يمكن تمييز الطبقة البيضاء من طبقة الشكولاته، لكن الاثنين متداخلان على خلاف كعكة الطبقات المتميزة.

(**) المصطلح بالإنجليزية هو regulated Federalism واستخدمت لفظة «المحكومة» بدلاً من «المنظمة» السابق استخدامها ولمناسبتها للمعنى بصورة أكثر دقة ـ (المترجم).

(١٨) يمكن الاطلاع على مفهوم هذه الظاهرة الحديثة وأفضل المناقشات حولها فى:

Donald F. Kettl,, *The Regulation of American Federalism* (Baltomore: Johns Hopkins University Press, 1983 and 1987), especially pp. 33-41.

الشهيرة لهذا التحكم فى مجالات الحقوق المدنية، وبرامج محاربة الفقر، وقوانين البيئة. وفى هذه الحالات تقدم الحكومة القومية تمويلاً لمنح المعونات، لكنها تفرض شروطًا يجب أن تستوفيها الولايات لكى يسمح باحتفاظها بالمنح. وفى حالات أخرى، تفرض الحكومة القومية التزامات على الولايات دون أن تقدم لها أى تمويل على الإطلاق. وتشير الحكومة القومية إلى هذه السياسات على أنها «وضع معايير قومية». وتبدو الأمثلة الهامة على هذه الجهود فى استخدام الطرق السريعة عبر الولايات، وفى الخدمات الاجتماعية، وفى التعليم. وكانت خلاصة تأثيرات هذه المعايير القومية أن أصبحت سياسات الولايات والمحليات أكثر اتساقًا، من الساحل الشرقى إلى الساحل الغربى. إلا أن هناك عددًا من البرامج الأخرى التى تنشغل فيها الحكومة القومية فى مجال الفيدرالية المحكومة عن طريق فرض التزامات على الولايات، *دون تقديم أى تمويل على الإطلاق*. وقد أطلق على هذه مصطلح «التكليفات غير الممولة»[19] وتتضمن الأمثلة الهامة قانون طوارئ مخاطر الأسبستوس لعام ١٩٨٦م، الذى ألزم المناطق التعليمية بالتفتيش على مبانى المدارس للكشف من مخاطر الأسبستوس، وأن تصلحها إذا استدعى الأمر ذلك، وقانون الأمريكيين المعاقين، الذى ألزم حكومات الولايات والمحليات جميعًا بتهيئة مداخل خاصة للمعاقين إلى كل المبانى الحكومية.

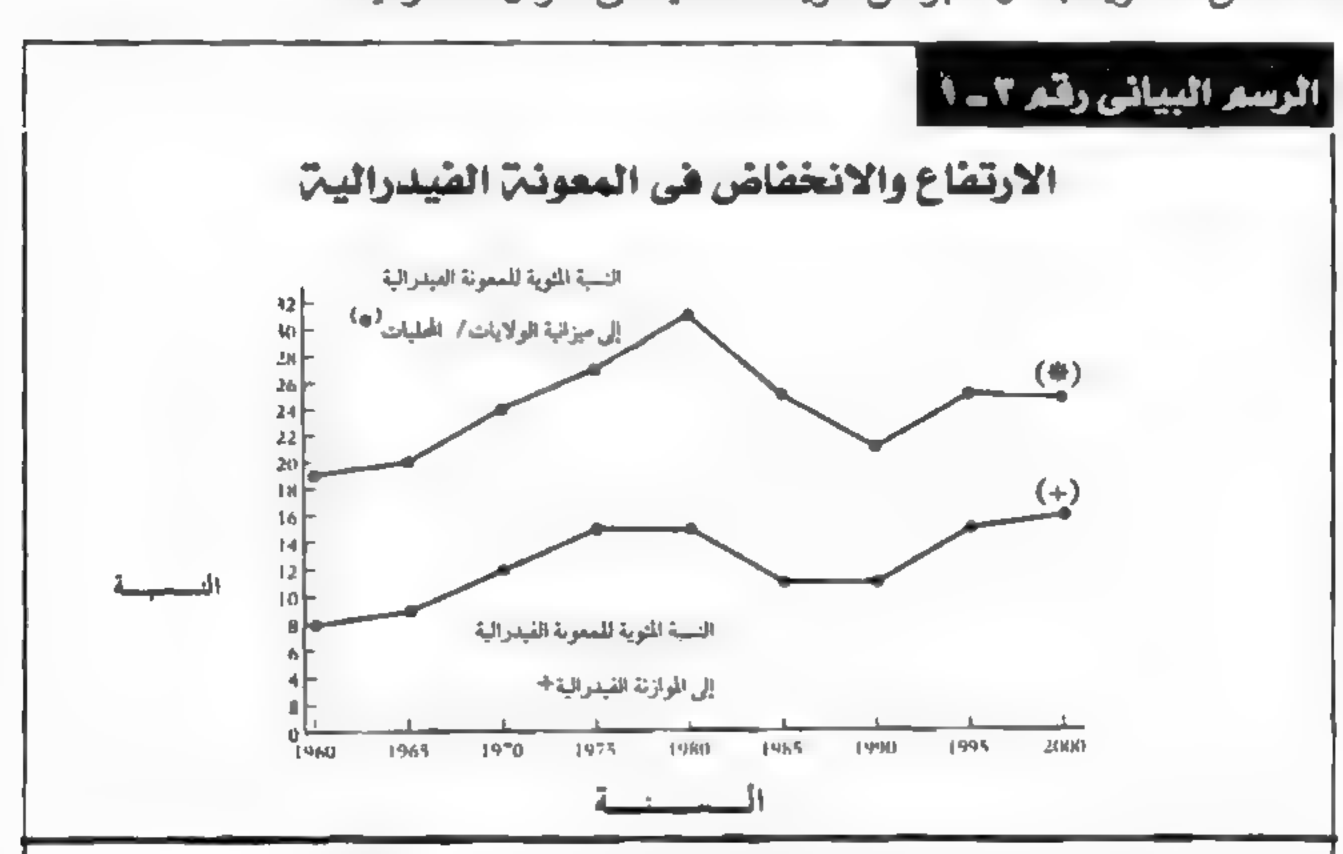
الفيدرالية الجديدة وحالة الشد والجذب القومية كانت هناك توجهات مضادة، ومحاولات لعكس هذه العملية القومية، والتمكين من جديد للأساليب التقليدية لصنع السياسة وتنفيذها. وقد أطلق الرئيسان نيكسون وريجان على مجهوداتهما هذه مصطلح *«الفيدرالية الجديدة»*، حاولت بمقتضاها السياسات القومية إعادة قدر أكبر من حرية الاختيار للولايات. لقد كان هذا هو هدف سياسة *تقاسم الدخل* التى تبناها

---

(١٩) أعد Don Kettl و John Dilulio تقريرًا جاء فيه إنه خلال عام ١٩٨٠م، كان هناك ستة وثلاثون قانونًا يمكن تصنيفها على أنها تكليفات غير ممولة. وعلى الرغم من المعارضة المنظمة من جانب إدارتى ريجان وبوش، فقد كان هناك سبعة وعشرون قانونًا أخرى تدخل ضمن التكليفات غير الممولة تم إصدارها فيما بين ١٩٨٢ـ ١٩٩١م. انظر:

John Dilulio, Jr., and Donald F. Kettl, *Fine Print: The Contract with America, Devolution, and the Administrative Realities of American Federalism* (Washington, DC: Brookings Institution, 1995), p. 41.

نيكسون، كما كان هدف ريجان من سياسة المنح المجمعة، التى كانت تجمع عددًا من المنح النوعية فى تصنيف واحد أشمل، تاركة لحكومات الولايات (أو المحليات) أن تقرر كيفية استخدام هذه المنح. وقد كان الرئيسان نيكسون وريجان، مثلما كان الرئيس الأسبق بوش، مخلصين فى رغبتهما فى العودة على نحو ما إلى الفكرة التقليدية بترك حرية الحركة للولايات. وأطلقوا عليها مصطلح الفيدرالية الجديدة. لكن كان مفهومهم وهدفهم قريبًا للغاية بالفعل من الفيدرالية التقليدية الأبعد زمنيًا والتى تعود إلى ما قبل عهد فرانكلين روزفيلت. (انظر خريطة التصور رقم ٣ ـ ١). وعلى الرغم من أن الرئيس ريجان قد نجح فى تخفيض المخصصات القومية لمنح المعونات خلال فترة رئاسته الأولى، فإنه لم يستطع إيقاف الزيادات فيها أثناء فترة رئاسته الثانية. كان كل من نيكسون وبوش قادرين فحسب على منع بنود الإنفاق هذه من أن تزيد بقدر أكبر من الزيادة الكلية فى الموازنة القومية.



(*) النسبة المئوية للمعونة الفيدرالية إلى إنفاق الولايات / المحليات بعد التحويلات

(+) النسبة المئوية للمعونة الفيدرالية إلى الإنفاق الفيدرالى من تمويلها الذاتى.

المصدر:

Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2002, Analytical Perspectives* (Washington, Dc: Government Printing Office, 2001), Table 9-2, p. 202.

خلال الأعوام الخمسة والعشرين الماضية، تركت الفيدرالية التعاونية المجال للفيدرالية المحكومة، التى من خلالها تتحكم الحكومة القومية فى الولايات عن طريق تهديدها بحجب الأموال عنها ما لم تقم الولايات بالوفاء بالتزامات معينة. وقد ناضلت بعض الولايات من أجل عكس السيطرة الفيدرالية المتزايدة، مطلقين على نظامهم المعدَّل الفيدرالية الجديدة.



بدأ النمو فى منح المعونات إلى الولايات فى الانتعاش ببطء مع نهاية ثمانينيات القرن الماضى وخلال فترة الرئاسة الأولى للرئيس كلينتون؛ لكن كانت هذه فى أغلبها منحًا مجمّعة تعطى للولايات والمحليات قدرًا كبيرًا من حرية التصرف فى كيفية إنفاق الأموال. ومن الناحية الفعلية، تبنى الرئيس كلينتون مبدأ «الفيدرالية الجديدة» الذى وضع أساسه نيكسون وريجان على الرغم من أنه أعطى مظهر التوسع فى أنشطة الحكومة الفيدرالية. بل إن الرئيس كلينتون ذهب إلى حد أن وقع على قانون إصلاح التكليفات غير الممولة لسنة ١٩٥٥م. لقد سعى هذا القانون إلى الحد من نفوذ الحكومة القومية بأن جعل من الصعب على الكونجرس أن يتبنى قانونًا تنظيميًّا ما وأن يطالب الولايات بتنفيذه دون توفير الأموال التى تغطى نفقات هذا التنظيم. وينص القانون على أن أى اقتراح بقانون يَفْرض على حكومات الولايات والمحليات تحمُّل نفقات غير ممولة قيمتها خمسون مليون دولَار أو أكثر (على النحو الذى يقرره مكتب الكونجرس المحايد للموازنة) ينبغى أن يكون موضع تصويت ثان فى مجلس النواب وفى مجلس الشيوخ للإقرار بهذه الحقيقة. لقد كان تأثير هذا القانون محدودًا لأنه لم يمنع الكونجرس من الموافقة على تكليفات غير ممولة، لكنه أمكنه فحسب أن يجعل أعضاءه يفكرون مرتين قبل أن يقدموا على ذلك. كما كان تأثير هذا القانون محدودًا كذلك نتيجة لحقيقة أنه يستثنى مجالات تنظيم عديدة، بما فى ذلك القوانين المضادة للتمييز، التى يجب أن تطبقها الولايات حتى يمكنها تلقى معونة فيدرالية. ولم يكن هناك سوى تسعة تكليفات غير ممولة من مجموع ثمانية وعشرين فرضها الكونجرس فيما بين ١٩٨١م و ١٩٩٣م يمكن أن يغطّيها القانون الجديد[٢٠].

ربما كان أهم سياسات «الفيدرالية الجديدة» التى تم تبنيها خلال تسعينيات القرن الماضى هو قانون «توفيق المسئولية الشخصية وفرص العمل» لعام ١٩٩٦م. وهو يذهب إلى مدى أبعد من أى قانون آخر أصدره الكونجرس خلال الأعوام الستين الماضية فى

---

(٢٠) انظر:

Ann Devroy and Helen Dewar, "Hailing Bipartisanship, Clinton Signs Bill To Restrict Unfunded Mandates," *Washington post*, 23 March 1995, p. A 10.

ولا يتناول هذا العرض سوى القوانين التى أقرها الكونجرس خلال عام ١٩٩٠م، وجرى إصدار التكليف غير الممول الثامن والعشرين عام ١٩٩٣م. وكان هذا هو «قانون التسجيل القومى للناخبين» ـ والذى كان يشار إليه على المستوى الشعبى بتعبير «قانون المحرك (الموتور) ـ الناخب» الذى كان يتطلب من الولاية أن تسجل ناخبيها فى توكيلات السيارات وفى مكاتب الرعاية الاجتماعية ومكاتب إعانة البطالة.

إعفاء الولايات من التكليفات القومية الممولة وغير الممولة على السواء. وقد استُبدل القانون الجديد ببرنامج «*مساعدة العائلات التى تعول أطفالاً* (AFDC)»، الذى يرجع تاريخه إلى إحدى وستين سنة مضت، مع تقديم منح مجمعة إلى الولايات لحساب البرنامج المسمى حديثًا باسم «المساعدة المؤقتة للأسر المحتاجة (TANF)». وعلى الرغم من استبقاء بعض المعايير القومية، فقد تغير موقع الولايات فى النظام القومى لتحسين مستوى المعيشة بصورة ثورية فعلاً من خلال عملية *تحويل السلطة من المركز*، وهى إستراتيجية تخويل الولايات المزيد والمزيد من السلطة على سلسلة من السياسات التى كانت تحت سلطة الحكومة القومية، بالإضافة إلى إمدادها بقسط كبير من تكاليف هذه البرامج.

وهناك حجة تؤيد عملية نقل السلطة من المركز، تلك هى أن الولايات يمكنها أن تؤدى دور «مَعَامل الديمقراطية» عن طريق إجراء تجارب بأساليب متباينة لاكتشاف الأسلوب الأمثل الذى يلبى احتياجات مواطنيها[٢١]. ومع قيام الولايات بتغيير برامج تحسين مستوى المعيشة فى أعقاب صدور القانون الجديد، فقد قامت فعلاً بتصميم أساليب متنوعة. فعلى سبيل المثال، تبنت مينيسوتا أسلوبًا يعتمد على الحوافز يقوم على تقديم معونة إضافية للعائلات التى تقبل وظائف منخفضة الأجور، واستخدمت ولايات أخرى، مثل كاليفورنيا، «عِصِيًا» أكثر من «الجَزَر» فى برامجها الجديدة لتحسين مستوى المعيشة. وما زال الوقت يعدُ مبكرًا للغاية لكى يقال ما إذا كان إعطاء المزيد من المسئولية للولايات فى برامج تحسين مستوى المعيشة قد ثبت نجاحه. فالبرامج الجديدة لم تُطرح إلا منذ فترة قصيرة، وبدأ تنفيذها فى وقت اتَّسم ببطالة منخفضة بصورة غير عادية. ويخشى أنصار المزيد من المسئولية الفيدرالية فى برامج تحسين مستوى المعيشة من أنه فى حالة حدوث كساد اقتصادى، سوف تبرز مشاكل خطيرة. فعندما يزداد خفض موازنات الدولة، ستكون هناك ضغوط كبيرة لخفض الإنفاق الاجتماعى فى الوقت نفسه الذى ترتفع فيه نسبة البطالة. ومع ظهور شواهد جديدة، فإنها سوف تؤجج من اشتعال الجدل الدائر حول ماهية المسئوليات الأكثر ملاءمة للولايات، وما الذى ينبغى أن تقوم به الحكومة الفيدرالية.

---

(٢١) كان لويز برانديز قاضى المحكمة العليا أول من صاغ تعبير «معامل الديمقراطية» Laboratories of Democracy فى رأيه المخالف فى قضية New State Ice Co v.Liebman 285 U.S. 262 (1932)

ويبدو أن الميزان يميل فى الوقت الحاضر فى اتجاه الولايات، على الرغم من أن عملية الشد والجذب بين الولايات والحكومة القومية سوف تظل قائمة بكل تأكيد. ونتيجة لصراع السلطة المستمر هذا؛ تبقى الفيدرالية جزءًا حيويًا من النظام الأمريكى للحكومة، حتى مع كبر حجم الحكومة القومية. فالولايات والمدن تطالب بشده (وتنشط فى أروقة البرلمان) من أجل الحصول على نصيب أكبر من الموازنة القومية، لكنها تظل متمسكة، بحماس، بحرية حركتها.

بإيجاز

الفيدرالية

النتائج المترتبة على الفيدرالية كما هى مثبتة فى الدستور

وجود قوتين ذاتى سيادة ـ الحكومة القومية وحكومات الولايات، مع ممارسة حكومات الولايات لسلطة أكبر خلال المائة وخمسين سنة الأولى بعد كتابة الدستور.

أحكام كابحة معينة على سلطة الحكومة القومية فى التأثير على السياسة الاقتصادية

تباين كبير من ولاية لأخرى فيما يتعلق بحقوق المواطنين، ودور الحكومة، والنشاط القضائى.

تطور النظام الفيدرالى

١٧٨٩ ـ ١٨٣٤م	*التوجه القومى*: توسعت محكمة مارشال(*) فى تفسير الدستور حتى يمكن توسيع وتدعيم السلطة القومية.
١٨٣٥ ـ ١٩٣٠ / ١٩٣٩م	*الفيدرالية المزدوجة*: مهام الحكومة القومية محددة بصورة دقيقة للغاية، تتولى الولايات الكثير من مهام الحكم التى تؤثر فى الحياة اليومية للمواطنين. وجود توتر بين هذين المستويين من الحكومة، وتبدأ سلطة الحكومة القومية فى التعاظم.
١٩٣٠ / ١٩٣٩ ـ ١٩٧٠ / ١٩٧٩م	*الفيدرالية التعاونية*: استخدمت الحكومة القومية منح المعونات لتشجيع الولايات والمحليات على اتباع أهداف قومية محددة.
١٩٧٠م ـ حتى الآن	*الفيدرالية الموجهة*: تضع الحكومة القومية شروطًا يجب أن تلتزم بها الولايات والمحليات للاستمرار فى تلقى معونات معينة. كما تضع الحكومة القومية كذلك معايير قومية فى بعض المجالات دون توفير تمويل لمواجهة ذلك. *الفيدرالية الجديدة*: هناك جهود تبذل من جانب الحكومة القومية لإعادة المزيد من السلطة إلى الولايات من خلال تقديم المنح المجمعة إليها.

(*) المقصود هنا المحكمة الدستورية العليا التى كان يرأسها القاضى چون مارشال John Marshall من عام ١٨٠١ ـ ١٨٣٥م ـ (المترجم).

المبدأ الثانى: الفصل بين السلطات

چيمس ماديسون(*)، هو أقدر من يتحدث إلى الأمريكيين عن ***الفصل بين السلطات:***

«لن تكون هناك حرية حيثما كانت السلطتان التشريعية والتنفيذية موحدتين فى شخص بعينه ... [أو] إذا كانت سلطة الفصل فى القضايا غير منفصلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية»(٢٢).

وباستخدام المنطق نفسه، جادل الكثيرون من معاصرى ماديسون فى أنه ليس هناك *ما* يكفى من الفصل بين السلطات الثلاث، وكان على ماديسون أن يتقهقر قليلاً ليصر على أن المبدأ لا يستلزم الفصل الكامل:

... ما لم تكن هذه الإدارات [الفروع] مرتبطة ومتداخلة إلى الحد الذى تُعطى به لكل واحدة رقابة دستورية على السلطتين الأخريين، فإن درجة الفصل التى يتطلبها الحد الأقصى، بالقدر الضرورى لحكومة حرة، لن يمكن أبدًا عند التطبيق أن تكون مكفولة على نحو سليم(٢٣).

ذلك هو سر الكيفية التى جعلنا بها مبدأ الفصل بين السلطات فعالاً: لقد جعلنا المبدأ يفرض نفسه بإعطاء كل فرع من فروع الحكومة الوسيلة لكى يساهم فى أعمال الفروع الأخرى، وأن يعترضا جزئيًا، أو مؤقتًا، على هذه الأعمال.

(*) المقصود هنا چيمس ماديسون James Madison ممثل ولاية ڤيرچينيا فى المؤتمر الدستورى الذى أطلق عليه لقب أبى الدستور وانتخب رئيسًا رابعًا للولايات المتحدة من ١٨٠٩ ـ ١٨١٧م ـ (المترجم).

(٢٢) انظر:

Clinton Rossiter, ed., *The Federalist Papers* (New York: New American Library, 1961), No. 47, p. 302.

(٢٣) انظر: *The Federalist Papers*, No. 48, p. 308

يُطلق بصورة غير رسمية على الوسيلة التى يستطيع بها كل فرع من فروع الحكومة أن يتفاعل مع الفرعين الآخرين تعبير *الضوابط والتوازنات*. وقد ضم إطار «بإيجاز» أفضل الأمثلة على ذلك.

بإيجاز

الضوابط والتوازنات

الفرع التشريعى

الضوابط على الفرع التنفيذى:

يتحكم فى المخصصات المالية. (لا يستطيع الفرع التنفيذى أو الفرع القضائى إنفاق أية أموال دون قانون صادر من الكونجرس بتخصيصها. ويتضمن هذا المرتبات، يستثنى من ذلك أن الكونجرس لا يستطيع تخفيض استحقاقات رئيس الجمهورية والقضاة أثناء فترة ولايتهم).

يسيطر بواسطة القوانين. (باستثناء مجال ضيق خاص بالأمن القومى وعمليات الطوارئ الصادر بها قرار تنفيذى من رئيس الجمهورية، وليس لأى وكالة تابعة للفرع التنفيذى أى سلطة فى أن تتصرف إلا طبقًا لما تنص عليه القوانين التى تفوض هذه السلطة لتلك الوكالة أو للوزارة التى تتبعها).

الضوابط على الفرع القضائى:

يتحكم فى المخصصات المالية (انظر أعلاه)

يمكنه إنشاء محاكم من الدرجات الأدنى (جميع محاكم الأقاليم الفيدرالية ومحاكم الاستئناف منشأة بواسطة الكونجرس، كذلك محاكم الضرائب، ومحاكم المطالبات، ومحاكم جمارك الولايات المتحدة).

يمكنه إضافة قضاة جُدد (يمكن للكونجرس إضافة قضاة جدد بالتوسع فى عدد أعضاء قضاة المحاكم القائمة، بما فى ذلك المحكمة العليا، كما يمكنه إضافة قضاة كلما أنشأ محكمة جديدة).

الفرع التنفيذى

الضوابط على الفرع التشريعى:

يمكنه أن يدعو إلى دورة اجتماع خاصة (يمكن للرئيس أن يدعو الكونجرس إلى دورة خاصة فى «ظروف غير عادية» لاتمام المهام المتعلقة بتشريعات لم تستكمل إجراءاتها أو لإصدار تشريعات جديدة ـ على سبيل المثال؛ لإصدار قانون يشعر الرئيس أنه لا يستطيع بدونه الوفاء بوعوده أو مسئولياته).

لديه السلطة للاعتراض على التشريعات.

الضوابط على الفرع القضائى

يعين القضاة الاتحاديين

الفرع القضائى

الضوابط على الفرع التشريعى:

المراجعة القضائية للتشريعات (يمكن عرض أى قانون أو كل القوانين أمام المحاكم فى حالة خلاف حول تفسير أى قانون أو حول دستوريته. ومع ذلك، فمن النادر أن تعلن المحاكم عن عدم دستورية قانون ما، على الرغم من أن هذا احتمال قائم دائمًا).

يمكنه أن يرفض أو يصدر أمر الاستدعاء (لا يمكن للشرطة أو لأى مسئول فى الفرع الإدارى أن يقوم بأعمال تفتيش أو توقيف دون أمر قضائى من القاضى يوضح «السبب المعقول» ويحدد المكان المطلوب تفتيشه والأشخاص أو الأشياء المطلوب مصادرتها أو القبض عليها).

وقد سعى واضعو الدستور إلى ضمان أن الفروع الثلاثة سوف تستخدم بالفعل الضوابط والتوازنات الخاصة بها كأسلحة ضد بعضها البعض بإعطاء كل فرع قاعدة سياسية مختلفة وبالتالى منظورًا مختلفًا لما ينبغى على الحكومة أن تفعله: انتخابًا شعبيًا مباشرًا لأعضاء مجلس النواب، وانتخابًا غير مباشر لأعضاء مجلس الشيوخ (حتى التعديل السابع عشر الذى صدر عام ١٩١٣م)، وانتخابًا غير مباشر للرئيس من خلال المجمع الانتخابى؛ وتعيينًا مدى الحياة للقضاة الفيدراليين. وإذا ما وضعنا كل الأمور فى اعتبارنا، فإن التوصيف الأمثل لمبدأ الفصل بين السلطات حينما يكون موضع الممارسة هو «مؤسسات منفصلة تتقاسم السلطة»[٢٤].

تتفاعل الفروع الثلاثة للحكومة القومية كل مع الآخر من خلال سلسلة من إجراءات الرقابة تعرف «بالضوابط والتوازنات».

سمو الفرع التشريعى

على الرغم من أن كل فرع قد أُعطى الوسيلة المناسبة للتنافس مع الفرعين الآخرين، فإنه من الواضح كذلك أن واضعى الدستور قد قرروا سيادة الفرع التشريعى داخل نظام الفصل بين السلطات، بأن جعلوا الكونجرس هو الفرع الأسمى. وقد أدت سيادة الفرع التشريعى إلى جعل الشرط الخاص بالضوابط والتوازنات فى الفرعين الآخرين على درجة عالية من الأهمية.

وكانت أكثر المؤشرات أهمية حول نوايا واضعى الدستور هى بنود المادة الأولى، المادة الخاصة بالفرع التشريعى، التى تقضى بمعاملة سلطات الحكومة القومية على أنها سلطات الكونجرس وقرارهم بأن يعطوا الكونجرس السلطة منفردًا على المخصصات المالية.

وقد أصبحت سيادة السلطة التشريعية حقيقة وليس مجرد نظرية بعد السنوات العشر

(٢٤) انظر: Richard E. Neustadt, *Presidential Power* (New York: Wiley, 1960), p. 33

الأولى من التأسيس مباشرة. أصبحت السياسات القومية تتخذ من الكونجرس محورًا لها. فقد توالى الرؤساء غير المبرِّزين الواحد بعد الآخر في تتابع كئيب. حتى الرئيس ماديسون - بتألقه كمنظِّر دستورى، وبإخلاصه كحافظ لسجلات الدستور، وبفاعليته فى النضال من أجل التأسيس - كان رئيسًا ضعيفًا. وكان الرئيسان چاكسون ولينكولن هما الوحيدان اللذان برزا على امتداد القرن التاسع عشر بأكمله، بينما اختفى خلفاؤهما عن الأنظار؛ وباستثناء هذين الاثنين، كان باقى الرؤساء جميعًا يؤدون واجبات وظيفتهم فى نطاق الإطار المقبول لسيادة السلطة التشريعية. (انظر كذلك الفصل السادس).

رغم أن الدستور ينشئ نظامًا من الضوابط والتوازنات لفروع الحكومة، فقد كان الفرع التشريعى مصممًا ليكون أعظمها سلطة.

كان تطور الأحزاب السياسية، وبصفة خاصة انبثاق مؤتمر الحزب القومى عام ١٨٣٢م كوسيلة لتسمية المرشحين لرئاسة الجمهورية، بمنزلة إنقاذ للرئاسة من أن تُستوعَب كلية فى فَلَك السلطة التشريعية بإعطاء الرئيس قاعدة لسلطته مستقلة عن الكونجرس. لكن على الرغم من أن هذا التطور حفظ الرئاسة وأنقذ مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه لم يفعل ذلك إلا على نحو سلبى. بعبارة أخرى، كان من المحتمل أن يُقدِم الرؤساء بعد عام ١٨٣٢م على استخدام حق الاعتراض على تشريعات الكونجرس أكثر من ذى قبل. كما كانت هناك احتمالات أكبر بأن يُقدِموا على عمل عسكرى. لكن لم يكن من المحتمل بقدر أكبر أن يتقدموا ببرامج إلى الكونجرس ليحصلوا على تشريع إيجابى أو أن يحاولوا أن يقودوا الكونجرس إلى سنّ التشريعات[٢٥] ولو وضعنا فى اعتبارنا المدى الذى بلغناه هذه الأيام فى مواجهتنا لحالة السموّ الرئاسى، فسوف يكون من الصعب أن نفهم فى البداية المدى الذى بلغه السمو التشريعى فى القرن التاسع عشر.

(٢٥) للاطلاع على عرض جيد لاستخدامات حق الاعتراض، انظر:

Raymond Tatalovich and Byron Daynes, *Presidential Power in the United States* (Monterey, CA: Brooks/ Cole, 1984), pp. 148-51.

أما دور الفرع التشريعى فى تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، فقد اعتمد على سلطة المراجعة القضائية، وهى سلطة غير واردة فى الدستور لكنها تأكدت على يد رئيس القضاة مارشال فى عام ١٨٠٣م:

إذا ما كان هناك قانون يتعارض مع الدستور، وإذا ما كان كل من القانون والدستور يدخلان فى قضية بعينها، بحيث يمكن للمحكمة أن تصدر حكمها فى القضية بما يتفق مع القانون، متجاهلة الدستور، أو بما يتفق مع الدستور، متجاهلة القانون؛ فإن على المحكمة أن تقرر أى من هاتين القاعدتين المتعارضتين تحكم القضية: هذا هو حقيقة جوهر واجب القضاء[٢٦].

وقد مارست المحكمة العليا سلطة المراجعة القضائية بحذر، كما لو كانت تحمى سلطتها هذه باستخدامها بصورة اقتصادية. فعلى سبيل المثال، لم يحدث خلال ستين سنة من بزوغ الحكومة الكبيرة والرؤساء الأقوياء، أن حُكم بعدم شرعية قوانين هامة أصدرها الكونجرس بناء على أسس دستورية سوى على حفنة صغيرة من هذه القوانين، وخلال المدة نفسها، لم يحدث سوى ثلاث حالات من المواجهات القضائية الهامة. مع رئيس الجمهورية[٢٧].

وإجمالاً، كان لمبدأ الفصل بين السلطات تاريخ غير ممّهد. ورغم أن «الحكومة الرئاسية» تبدو أنها قد احتلت موقع السمو التشريعى بعد عام ١٩٣٧م؛ فإن الموقع النسبى لسلطات الفروع الثلاث قد تغير. فلعبة السلطة بين الرئيس والكونجرس تكون عنيفة بصفة خاصة عندما يسيطر حزب على البيت الأبيض، بينما يسيطر الحزب الآخر على الكونجرس، على النحو الذى استمر تقريبًا منذ عام ١٩٦٩م. وكان اتهام كلينتون بالإخلال بواجبات وظيفته فى نهاية ١٩٩٨م تصويرًا دراميًّا لهذه الحالة من الشد والجذب بين الكونجرس والرئيس (انظر كذلك الفصلين الخامس والسادس).

---

(٢٦) انظر قضية: Marbury v. Madison, I Cranch 137 (1803)

(٢٧) انظر:
Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579 (1952); U.S. v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974); and *Clinton v. Jones,* 117 S. Ct. 1636 (1997).

الدستور والحكومة محدودة السلطة

تعد الفيدرالية والفصل بين السلطات مبدأين من المبادئ الهامة الثلاثة التى قام عليها نظام الحكومة محدودة السلطة فى الولايات المتحدة. وكما رأينا ؛ فإن الفيدرالية تضع حدودًا على سلطة الحكومة القومية بسبل عديدة. فمجرد وجود الفيدرالية يعنى إقرارها بمبدأ قوتين ذواتى سيادة، الحكومة القومية وحكومات الولايات (ومن هنا جاء مصطلح الفيدرالية المزدوجة). وبالإضافة إلى هذا، فقد قيد الدستور بشكل حاسم سلطة الحكومة فى التحكم فى الاقتصاد. ونتيجة لذلك، كانت الولايات حرة فى القيام بمعظم مهام الحكم على امتداد القرن ونصف القرن من بداية الحكومة الأمريكية. وقد بدأ هذا فى التغير خلال حقبة الخطة الإصلاحية والاجتماعية الجديدة وما تلاها ؛ حيث بدأت الحكومة القومية فى ممارسة المزيد من النفوذ على الولايات من خلال منح المعونات والتكليفات. لكن حتى مع نمو سلطات الحكومة القومية، فقد نمت كذلك سلطات الولايات. وفى السنوات العشر الماضية، كذلك، لاحظنا اتجاهًا مضادًّا لنمو الحكومة القومية، إذ رأى الكونجرس أن يعيد بعضًا من سلطاته إلى الولايات. وكان أشهر مثال حديث العهد على إعادة السلطة هو خطة إصلاح برامج الرعاية الاجتماعية لعام ١٩٩٦م. كذلك تدعمت الفيدرالية من خلال إحياء حكومات الولايات على امتداد العقدين الأخيرين. وبعد استعراض كل ما حدث، يمكن للمرء أن يخلُص واثقًا إلى أن الفيدرالية تظل جزءًا حيويًّا من الحكومة الأمريكية.

أما المبدأ الثانى من مبادئ الحكومة المحدودة، وهو الفصل بين السلطات، فيتجلى فى نظامنا القائم على الضوابط والتوازنات ؛ حيث تتقاسم المؤسسات الحكومية المنفصلة السلطة فيما بينها. وعلى الرغم من أن الدستور قد أقر بوضوح سيادة السلطة التشريعية، إلا أن مبدأ الضوابط والتوازنات أدى مهامه على نحو جيد. وقد يقول البعض إنه أدى دوره على نحو جيد جدًّا. وقد شهدت السنوات الخمسون الأخيرة فترات طويلة من *الحكومة المنقسمة* ؛ حيث سيطر أحد الحزبين على البيت الأبيض، وسيطر الحزب الثانى على الكونجرس. وخلال هذه الفترات، كان مستوى الخلاف بين الفرعين التنفيذى والتشريعى انقساميًّا بصفة خاصة، لينتج عنه ما أطلق عليه بعض

المحللين ساخرين تعبير «*التأزم المتشابك*»(*). إلا أن هذا ليس إلا حالة خالصة من الفصل بين السلطات، ليست بعيدة عن نوايا واضعى الدستور. إن فى إمكاننا أن نشكو طويلا من عجز الحكومة المنقسمة عن إصدار القرارات، كما يمكننا أن ننقضها واصفين إياها بالتوقف الخلافى المستحكم أو بالتأزم المتشابك(٢٨). لكن، حتى هذا، يأتى متوافقًا مع نظرية واضعى الدستور التى مؤداها أن السياسات العامة الجيدة ينبغى أن يكون التوصل إليها أمرًا صعبًا.

إن الغرض من أى دستور هو أن يقدم إطارًا. ويكون الدستور جيدًا إذا ما أنتج *هدفًا للعمل* يؤدى إلى تشريع جيد، وقانون جيد للتقاضى، وسلوك مناسب للشرطة. ولا يستطيع أى دستور أن يلغى السلطة، لكن يمكن لمبادئه أن تكون وقاءً موثوقًا به للمواطن ضد إساءة استخدام السلطة.

(*) مصطلح معادل للفظة المستخدمة gridlock ـ (المترجم).

(٢٨) لن يتفق الناس جميعًا على أن الحكومة المنقسمة أقل إنتاجًا بصورة مطلقة من الحكومة التى يسيطر على الفرعين فيها الحزب نفسه. انظر:

David Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Law Making and Investigations, 1946-1990* (New Haven: Yale University Press, 1991)

وللحصول على تقييم جيد للحكومة المنقسمة، انظر:

Charles O.Jnes, *Separate But Equal Branches- Congress and the Presidency* (Chatham, NJ: Chatham House, 1995).

مراجعة الفصل

فى هذا الفصل، تتبعنا تطور اثنين من مبادئ الدستور الأمريكى الثلاثة ـ الفيدرالية والفصل بين السلطات. وتتضمن الفيدرالية انقسامًا بين مستويين من الحكومة، الحكومة القومية وحكومات الولايات. ويتضمن مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم الحكومة القومية إلى فروع ثلاثة. وتشكل هذه المبادئ حدودًا على سلطات الحكومة؛ وحدد الأمريكيون هذه المبادئ كشرط لإعطاء موافقتهم على أن يُحكَموا. وأصبحت هذه المبادئ إطارًا تعمل من خلاله الحكومة. كما أن ثبات الحكومات المحلية واعتماد الحكومة القومية على منح المعونات لإرغام الحكومات المحلية على اتباع أهداف قومية، يعكس الحيوية المستديمة للإطار الفيدرالى. كذلك يضفى التنافس الشديد بين الرئيس، والكونجرس، والقضاء أجواء درامية على الحيوية المستديمة لمبدأ الفصل بين السلطات.

إن هدف أى دستور هو أن ينظم هيئة أو تكوين الحكومة؛ *الإطار* الذى يمكن للحكومة والسياسات، بما فى ذلك التشريعات الفعلية، أن تأخذ مكانها داخله. ولا تحتاج أى دولة إلى الفيدرالية وإلى الفصل بين السلطات ليكون لديها حكومة دستورية. كما لن تكون هذه الدولة ملزمة بأن تتعامل مع حقوق الفرد بأسلوب الدستور الأمريكى نفسه. لكن، لكى تكون تلك الحكومة حكومة دستورية حقًا، يجب أن يكون لها إطار من نوع ما، يتكون من عدد قليل من المبادئ، لا يكون من الممكن أن يتلاعب بها بعض الناس القائمين على السلطة من أجل أهوائهم الخاصة وحدها. هذا هو جوهر الحكم الدستورى، مبادئ بعيدة عن متناول المجالس التشريعية، والأجهزة التنفيذية، والبيروقراطيين والساسة فى أنشطتهم اليومية، لكن لا تكون بعيدة عن متناولهم إلى الدرجة التى لا يمكن معها لهذه المبادئ، فى بعض الأحيان، أن تُطَوَّع لتتوافق مع الظروف المتغيرة.

الخط الزمنى لتطور الفيدرالية

الأحداث	التطورات الدستورية
١٧٩٠م	
	الكونجرس يضع أسس السلطة الاقتصادية القومية، وسلطة فرض الضرائب، والسلطة على السياسة الخارجية (١٧٩١ ـ ١٧٩٥م) التصديق على وثيقة الحقوق (١٧٩١م)
١٨٠٠م	
التوسع الإقليمى؛ إدخال الرقيق إلى الأقاليم (العقد الأول من القرن التاسع عشر). مؤتمر هارتفورد ـ ولايات نيو إنجلاند تهدد بالانفصال عن الاتحاد (١٨١٤م). محاولة استخدام وثيقة الحقوق الأمريكية للحد من سلطة الولايات (ثلاثينيات القرن). الرئيس أندرو جاكسون يتعامل بصورة حاسمة مع تهديد سوث كارولينا بالانفصال (١٨٣٣م).	حقبة الفيدرالية المزدوجة: يعمل الكونجرس على تنمية التجارة؛ تمتلك الولايات سلطة لا ينازعها فيها أحد لتنظيم الشرطة (١٨٠٠ ـ ١٩٣٧م). قضية مالكولوتش ضد ولاية مارى لاند (١٨١٩م) وقضية جيبونز ضد أوجدن (١٨٢٤م) تؤكدان سيادة الحكومة القومية. قضية بارون ضد مدينة بالتيمور ـ سلطة الولايات لا تنطبق عليها وثيقة الحقوق الأمريكية (١٨٣٣م). قضية دريد سكوت ضدساندفورد ـ لا يجوز للكونجرس تنظيم الرق فى الأقاليم (١٨٥٧م).
١٨٦٠م	
انفصال الولايات الجنوبية (١٨٦٠ ـ ١٨٦١م)؛ الحرب الأهلية (١٨٦١ ـ ١٨٦٥م). إعادة بناء الجنوب (١٨٦٧ ـ١٨٧٧م).	انهيار الاتحاد (١٨٦٠ ـ ١٨٦١م). استعادة الاتحاد (١٨٦٥م). تعديل الدستور: التعديل الثالث عشر (١٨٦٥م)، التعديل الرابع عشر (١٨٦٨م)، التعديل الخامس عشر (١٨٧٠م).
١٨٧٠م	
تسوية ١٨٧٧م ـ استعادة الحكم الذاتى للولايات الكونفيدرالية السابقة (١٨٧٧م). اندماج مؤسسات صناعية قومية كبرى (U.S. Steel, AT&T, Standard Oil) (ثمانينيات وتسعينيات القرن التاسع عشر)	إعادة إدماج الجنوب فى الاتحاد بصورة كاملة (١٨٧٧م). قانون التجارة البينية للولايات (١٨٧٧م)، وقانون شيرمان لمنع الاحتكار (١٨٩٠م) يضع أول تنظيم قومى للممارسات الاحتكارية.

الأحداث	التطورات الدستورية
١٩٣٠م	
البرامج الأولى لـ «الصفقة الجديدة» الذى تبناها الرئيس فرانكلين روزفيلت للإنعاش الاقتصادى القومى تصدر عن الكونجرس (١٩٣٣م).	المحكمة العليا تقر توسيع سلطات الرئيس فى قضية الولايات المتحدة ضد كورتيس ـ رايت (١٩٣٦م) وتوسيع سلطات الكونجرس فى قضية ستيوارت ماشين ضد دافيز (١٩٣٧م) وقضية NLRB ضد شركة چونز ولوجلين للصلب.
١٩٥٠م	
الزنوج يرفضون الفصل العنصرى بعد الحرب العالمية الثانية (خمسينيات القرن العشرين). الزنوج يحتجون على الفصل العنصرى فى الجنوب (خمسينيات وستينيات القرن العشرين). حملة تسجيل الزنوج الجنوبيين فى جداول الانتخاب (١٩٦٥م). الجمهوريون يسيطرون على البيت الأبيض (١٩٦٨م).	المحكمة العليا تقر بأن الفصل العنصرى «يتسم بطبيعته بعدم المساواة» فى قضية براون ضد مجلس التعليم (١٩٥٤م). توسيع نطاق السلطة القومية لتصل إلى التمييز، والفقر، والتعليم، والأحوال الصحية المتدنية (ستينيات القرن العشرين). قانون حقوق التصويت (١٩٦٥م). التعميم الفعلى لوثيقة الحقوق بأكملها لتشمل الأمة كلها (١٩٦٩م).
١٩٧٠م	
انتخاب رونالد ريجان (١٩٨٠م). انتخاب چورج بوش (١٩٨٨م).	«اقتسام الدخل» فى ولاية الرئيس نيكسون لتدعيم حكومات الولايات (١٩٧٢م). التأكيد على حقوق الولايات بواسطة إدارتى ريجان وبوش (ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين).
١٩٩٠م	
انتخاب بيل كلينتون؛ الديمقراطيون يسيطرون على الكونجرس والفرع التنفيذى (١٩٩٢م). الجمهوريون يسيطرون على الكونجرس (١٩٩٤م). إعادة انتخاب بيل كلينتون، ولكن مع كونجرس جمهورى وحكومة منقسمة (١٩٩٦م).	قانون الأمريكيين المعاقين (١٩٩٠م)؛ وقانون الحقوق المدنية (١٩٩١م). «التعاقد مع أمريكا» يتعهد بتوزيع السلطة والخصخصة (١٩٩٥م). المحكمة العليا تقر فى حكمها فى قضية الولايات المتحدة ضد لوبيز بوجود حد لسلطة الكونجرس فى تنظيم التجارة (١٩٩٥م).

تابع الخط الزمنى لتطور الفيدرالية

الأحداث	التطورات الدستورية
توجيه تهمة الإخلال بواجبات الوظيفة للرئيس كليتون أمام مجلس النواب (١٩٩٨م)؛ وتبرئته في مجلس الشيوخ (١٩٩٩م).	تبنى أعضاء الحزبين لإصلاح الرعاية الاجتماعية، إنهاء التخويلات وتفويض سلطة الرعاية الاجتماعية للولايات (١٩٩٦م).
٢٠٠٠م	
انتخاب جورج دبليو بوش. أزمة انتخابات ولاية فلوريدا تلقى بظلالها (٢٠٠٠م).	إصلاحات انتخابية فى كثير من الولايات؛ إحياء الجمهوريين «لحقوق الولايات»؛ التأكيد على السياسات الاجتماعية «القائمة على الإيمان» (٢٠٠١م ـ حتى الآن).

المصطلحات الرئيسية:

التأزم المتشابك : هو مصطلح يستخدم لوصف الحالة التى لا يستطيع فيها الفرعان التنفيذى والتشريعى الاتفاق على تشريع رئيسى مع عدم استعداد أى منهما للتنازل.

تقاسم الدخل العام : هو الإمداد بالأموال بواسطة الحكومة القومية إلى حكومات الولايات.

التكليفات غير الممولة : : هى لوائح أو اشتراطات لتلقّى منح تفرض نفقات على حكومات الولايات والحكومات المحلية لا تغطيها أية مخصصات بواسطة الحكومة الفيدرالية.

توزيع السلطة : هى إستراتيجية تمنح بمقتضاها الحكومة القومية للولايات المزيد من النفوذ على سلسلة من السياسات تقع حاليًا تحت نفوذ الحكومة القومية.

الحكم الذاتى : هو السلطة المخولة بواسطة الولاية لوحدة حكومية محلية لإدارة شئونها الخاصة.

الحكومة المنقسمة : هى حالة تطرأ على الحكومة الأمريكية، تكون الرئاسة فيها تحت سيطرة أحد الأحزاب، بينما يسيطر الحزب المعارض على مجلسى الكونجرس أو كليهما.

السلطة الشرطية : هى السلطة المحتفظ بها للولاية لتنظيم الصحة، والأمن، والحالة المعنوية لمواطنيها.

السمو التشريعى : هو تفوق الكونجرس وحده من بين فروع الحكومة الثلاثة، على النحو الذى قرره الدستور.

صيغة المنح : هى منح معونات تستخدم فيها صيغة لتحديد مقدار الاعتمادات الفيدرالية التى تتلقاها حكومة الولاية أو الحكومة المحلية.

الضوابط والتوازنات : هى الآليات التى من خلالها يمكن لكل فرع من فروع الحكومة المشاركة، والتأثير فى أنشطة الفرعين الآخرين. وتتضمن الأمثلة الرئيسية على ذلك سلطة اعتراض الرئاسة على قرارات الكونجرس، وسلطة مجلس الشيوخ فى الموافقة على ترشيحات الرئاسة، ومراجعة الفرع القضائى للقوانين الصادرة على الكونجرس.

الفصل بين السلطات : هو تقسيم سلطة الحكومة بين مؤسسات عديدة يتحتم عليها أن تتعاون فى صنع القرار.

فقرة الاحترام والاعتداد الكاملين : ينص القسم الأول من المادة الرابعة من الدستور على أنه ينبغى على كل ولاية أن تولى القوانين والقرارات القضائية للولايات الأخرى القدر نفسه من الاحترام التى توليه لتلك الصادرة عنها.

فقرة الامتيازات والحصانات : المادة الرابعة من الدستور، وينص على أنه لا يجوز للولاية أن تميز ضد أى شخص ينتمى إلى ولاية أخرى أو أن تعطى مواطنيها هى مزايا خاصة.

فقرة التجارة : يتضمن القسم الثامن من المادة الأولى من الدستور تفويض الكونجرس سلطة «تنظيم التجارة مع الدول الأجنبية والولايات المختلفة ومع القبائل الهندية...» ويُفسَّر هذا فى صالح بَسْط السلطة القومية على الاقتصاد بواسطة المحكمة العليا.

الفيدرالية : هو نظام الحكومة تقسم فيه السلطة بموجب دستور بين حكومة مركزية وحكومات إقليمية (فى الولايات المتحدة؛ بين الحكومة القومية وحكومات الولايات).

الفيدرالية التعاونية : هو نوع من الفيدرالية ساد منذ حقبة «العقد الجديد»، تستخدم فيه منح المعونات إستراتيجيًّا لتشجيع الولايات والمحليات (دون أن تأمرهم بذلك) على اتباع أهداف قومية محددة. ويطلق عليها كذلك *التعاون فيما بين الأجهزة الحكومية*.

الفيدرالية الجديدة : هى محاولات من جانب الرئيسين نيكسون وريجان لإعادة السلطة إلى الولايات من خلال المنح المجمعة.

الفيدرالية المحكومة : هى صورة من الفيدرالية يفرض الكونجرس بمقتضاها على الولايات والمحليات تشريعات تتطلب منهم الوفاء بالمعايير القومية.

الفيدرالية المزدوجة : هو نظام الحكومة الذى كان سائدًا فى الولايات المتحدة منذ ١٧٨٩م وحتى ١٩٣٧م، كانت معظم السلطات الأساسية للحكومة فيه تتقاسمها الحكومة القومية وحكومات الولايات.

معونات الأسر التى تعول أطفالا (AFDC) : هى اعتمادات فيدرالية، تقوم الولايات بإنفاقها، مخصصة للأطفال الذين يعيشون مع آباء أو أقارب ممن هم دون مستوى الحاجة طبقًا لمعايير الولاية.

المنح المجمعة : منح المعونات الفيدرالية التى تتيح للولايات حرية التصرف بدرجة كبيرة فى كيفية إنفاق اعتماداتها.

منح المشاريع : هى مقترحات لمنح تقوم حكومات الولايات والحكومات المحلية بتقديم اقتراحات بشأنها إلى الوكالات الفيدرالية ويتم الإمداد بالتمويل الخاص بها على أساس تنافسى.

منح المعونات : هو مصطلح عام للاعتمادات التى يخصصها الكونجرس لحكومات الولايات والحكومات المحلية.

منح المعونات النوعية : هى منح يخصصها الكونجرس للولايات والمحليات، وتعطى بشرط أن يكون الإنفاق قاصرًا على مشكلة أو مجموعة مشاكل تحددها الحكومة القومية.

❁ ❁ ❁

للمزيد من القراءات

Anton, Thomas, *American Federalism and Public Policy.* Philadelphia: Temple University Press, 1989.

Bensel, Richard. *Sectionalism and American Political Development:* 1880-1980. Madison: University of Wisconsin Press, 1984.

Berger, Raoul. *Executive Privilege: A Constitutional Myth.* Cambridge: Harvard University Press, 1974.

Bowman, Ann O'M., and Richard Kearny. *The Resurgence of The States.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice- Hall, 1986.

Corwin, Edward, and J.W Peltason. *Corwin & Peltason's Understanding the Constitution,* 13 the ed. Fort Worth: Harcourt Brace, 1994.

Crovitz, L. Gordon, and Jeremy Rabkin, eds. *The Fettered Presidency: Legal Constraints on the Executive Branch* Washington, DC: American Enterprise Institute, 1989.

Dye, Thomas R. *American Federalism: Competition among Governments.* Lexington, MA: Lexington Books, 1990.

Elazar, Daniel. *American Federalism: A View from the States.* New York: Harper & Row, 1984.

Ginsberg, Benjamin, and Martin Shefter. *Politics by other Means: Institutional Coflict and the Declining Significance of Elections in America.* New York: Basic Books, 1990.

Grodzins, Morton. *The American System.* Chicago: Rand McNally, 1974.

Kelley, E. Wood. *Policy and Politics in the United States: The Limits of Localism. Philadelphia:* Temple University Press, 1987.

Kettl, Donald. *The Regulation of American Federalism.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987.

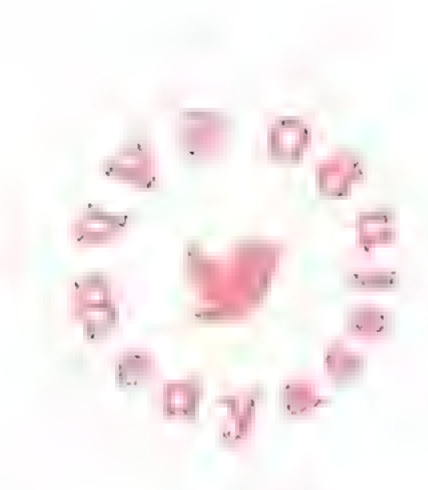
Palley, Marian Lief, and Howard Palley: *Urban America and Public Policies.* Lexington, MA: D.G. Health, 1981.

Peterson, Paul, Barry Rabe, and Kenneth K. Wong. *When Federalism Works.* Washington, DC: Brookings Institution, 1986.

Robinson, Donald L. *To the Best of My Ability.* New York: W. W. Norton, 1986.

Wright, Deil S. *Understanding Intergovernmental Relations.* Monterey, CA: Brooks/Cole, 1982.





تصوير
أحمد ياسين
تويتر
@Ahmedyassin90

الفصل الرابع

الدستور والفرد:

وثيقة الحقوق، الحريات المدنية، والحقوق المدنية

عندما يفكر الأمريكيون فى الحريات والحقوق، فهم يفكرون فى ضمانات مكتوبة، مثل وثيقة الحقوق ـ التعديلات العشر الأولى للدستور، التى تم إقرارها عام ١٧٩١م لتكون إطارًا للدفاع عن الفرد ولحمايته، وقد ظلت كلمات هذه التعديلات دون تغيير على امتداد مائتى سنة، وكانت مصدر إلهام لشعوب الأمم جميعًا. لكنها تمخضت عن جدل كذلك. فوثيقة الحقوق تمثل مجالاً حيًّا للنقاش فى هذه الأيام مثلما كانت منذ قرنين مضيا.

جوهر التحليل

- يطلق على الحقوق الواردة فى وثيقة الحقوق «الحريات المدنية» لأنها تحمى المواطنين من الأفعال غير الصائبة للحكومة.
- حتى ستينيات القرن العشرين، لم يكن قد تمَّ تعميم معظم الحقوق المدنية لتشمل الأمة كلها، ولم يكن قد تم تطبيقها على حكومات الولايات والحكومة القومية كذلك.
- الحقوق المدنية التزامات مفروضة على الحكومة بمقتضى فقرة «الحماية المتساوية» الواردة فى التعديل الرابع عشر، بأن تتخذ إجراء إيجابيًّا لحماية مواطنيها من التصرفات غير القانونية من جانب المواطنين الآخرين والوكالات الحكومية.
- مثلما كان الحال بالنسبة للحريات المدنية، لم يكن هناك تقدم يذكر فى تطبيق فقرة «الحماية المتساوية» حتى بعد نهاية الحرب العالمية الثانية وقضية براون ضد المجلس التعليمى التى مثلت تحولاً فى المشكلة.
- منذ إقرار تشريعات الحقوق المدنية الرئيسية عام ١٩٦٤م، اتسع نطاق النضال فى سبيل الحقوق المدنية، كما اتسع مدى الموضوعات التى تندرج تحتها لتشمل قضايا المرأة، والمعاقين، والمثليين والمثليات، وسائر جماعات الأقليات.

يمكن تقسيم وثيقة الحقوق ـ تاريخها والجدل الدائر حول تفسيرها ـ بصورة مفيدة، إلى مرتبتين: الحريات المدنية، والحقوق المدنية. وسينقسم هذا الفصل تبعًا لذلك. *فالحريات المدنية* تُعرَّف على أنها حماية المواطنين من أى إجراء حكومى غير سليم. وعندما تم إقرارها عام ١٧٩١م، كان ينظر إلى وثيقة الحقوق على أنها ترسم مجالاً خاصًا للحرية الشخصية أو تحرر الفرد من قيود الحكومة(١). وحسب تعبير چيفرسون، فإن وثيقة الحقوق «هى الحقوق المكفولة للناس *ضد كل حكومة على ظهر الأرض*». انظر إلى هذا التأكيد ـ المواطن *ضد* الحكومة. وفى نطاق هذا المعنى يمكننا أن نطلق على وثيقة الحقوق اسم «وثيقة الحريات» لأن التعديلات تركز على ما ينبغى *ألا* تفعله الحكومة. على سبيل المثال (مع إضافة التأكيد)(*):

١ـ «لا يصدر الكونجرس أى قانون ....» (التعديل الأول).

٢ـ «الحق فى ... اقتناء الأسلحة لا يجوز التعرض له» (التعديل الثانى).

٣ـ «لا يجوز لأى جندى .... أن يقيم فى أى منزل ....» (التعديل الثالث).

٤ـ «لا يجوز إصدار أوامر توقيف، إلا بناء على سبب معقول ...» (التعديل الرابع).

٥ـ «لا يجوز اعتقال أى شخص لاستجوابه... إلا بناء على شكوى أو قرار اتهام من هيئة محلفين كبرى ...» (التعديل الخامس).

٦ـ «لا يجوز طلب دفع كفالات مالية باهظة... ولا إنزال عقوبات قاسية وغير مألوفة» (التعديل الثامن).

وعلى هذا، فإن وثيقة الحقوق هى سلسلة من النواهى «لا تفعل» موجهة إلى الحكومة. بعض هذه النواهى جوهرية، واضعة حدودًا على *ما* ينبغى أن يكون

---

(١) حتى لا يحدث اضطراب عند استخدامنا المتبادل لكلمتى Liberty (الحرية) و Freedom (التحرر)، فلنتعامل معهما باعتبارهما مترادفتين. فكلمة Freedom مأخوذه عن الكلمة الألمانية Freiheit. أما كلمة Liberty فمأخوذة عن الكلمة الفرنسية Libertè، وكلاهما يحملان دلالة غياب القيود عن الاختيارات الفردية للفعل.

(*) تعتمد الاقتباسات الواردة فى هذا الفصل وفى الفصول السابقة واللاحقة عن الدستور وتعديلاته، على الترجمة الواردة فى كتاب «قراءات أساسية فى الديمقراطية الأمريكية» تأليف ميكفن إدروفسكى وترجمة الدكتور شحدة فارع، دار البشير، عمان ١٩٩٨م ـ (المترجم).

للحكومة من سلطة لتفعله، وما لا ينبغى أن يكون لها. ـ مثل تأسيس[*] دين، أو إيواء الجنود فى مساكن خاصة بآخرين دون موافقتهم، أو مصادرة الممتلكات الخاصة دون تعويض. وبعض هذه النواهى إجرائية، تتناول كيف يجب على الحكومة أن تتصرف. فمثلاً، يتطلب التعديل السادس من الحكومة أن توفر للمتهم «محاكمة سريعة وعلنية بواسطة هيئة محلفين غير متحيزة».

أسئلة محورية

• **الحريات المدنية: تعميم وثيقة الحقوق على مستوى الأمة**

هل تضع وثيقة الحقوق حدودًا على الحكومة القومية فقط أم تضع حدودًا على حكومات الولايات كذلك؟

كيف ومتى قامت المحكمة العليا بتعميم وثيقة الحقوق على مستوى الأمة؟

ما هى احتمالات أن تقوم المحكمة العليا الحالية بمحاولة نقض تعميم وثيقة الحقوق؟

• **الحقوق المدنية**

ما هى الأسس القانونية للحقوق المدنية؟

كيف تم تاريخيًا إنفاذ فقرة الحماية المتساوية؟

ما هى الجماعات التى استحثتها بنود قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م ـ التى حرمت التمييز فى ممارسات التوظيف المبنية على العرق أو الدين أو الجنس ـ وأن تسعى لحماية أوسع نطاقًا تحت هذا القانون؟

كيف تؤدى الأعمال الإيجابية إلى استقطاب سياسات الحقوق المدنية؟

وبينما تتم صياغة الحريات المدنية بصيغة النفى، فإن الحقوق المدنية تعد التزامات مفروضة على الحكومة *لضمان المواطنة المتكافئة ولحماية المواطنين من التمييز بواسطة مواطنين عاديين آخرين والوكالات الحكومية الأخرى*. ولم تصبح الحقوق جزءًا من الدستور حتى عام ١٨٦٨م بعد إقرار التعديل الرابع عشر، الذى تناول مسألة من هو المواطن ووفر لكل مواطن «حماية متساوية تضفيها عليه القوانين». وابتداء من هذه

(*) المقصود بتأسيس دين أن لا تعتمد الحكومة القومية طائفة من طوائف البروتستانت دينًا رسميًا للدولة دون الطوائف البروتستانتية الأخرى، كما هو الحال فى الكنيسة الأنجليكية البروتستانتية فى إنجلترا ـ (المترجم).

النقطة، يمكننا أن نرى بوضوحٍ أكبر الفرق بين الحريات المدنية والحقوق المدنية؛ لأن مسائل الحريات المدنية تصدر عن فقرة «الإجراءات القانونية حسب الأصول» بينما تصدر موضوعات الحقوق المدنية عن فقرة «الحماية المتساوية التى تكفلها القوانين»[٢].

الحريات المدنية:

تعميم وثيقة الحقوق على الأمة

ينص التعديل الأول على أن «لا يصدر الكونجرس أى قانون خاص بتأسيس دين من الأديان... أو يحد من حرية التعبير، أو الصحافة، أو من حق الناس فى [الاجتماع والالتماس]». لكن هذا هو التعديل الوحيد فى وثيقة الحقوق الموجَّه كلية إلى الحكومة القومية. وعلى سبيل المثال، ينص التعديل الثانى على أنه «لا يجوز التعرض لحق الناس فى اقتناء أسلحة وحملها». وينص التعديل الخامس، من بين أشياء أخرى على أنه «لا يجوز تعريض حياة أو أعضاء جسد *أى شخص للخطر*» باتهامه بالجريمة نفسها مرتين؛ وأنه لا يجوز أن يتعرض *أى شخص* لأن يحرم من الحياة والحرية، أو الممتلكات دون اتباع الإجراءات القانونية حسب الأصول؛ وأنه لا يجوز نزع أى ملكية خاصة «دون تعويض عادل»[٣].

المواطنة المزدوجة

طالما أن التعديل الأول هو الجزء الوحيد من وثيقة الحقوق الذى لا لبس فيه من ناحية قصده وضع حدود على الحكومة القومية؛ فإن تساؤلاً جوهريًا يظهر حتمًا: *هل*

---

(٢) للاطلاع على دراسات حديثة حول وثيقة الحقوق وتطورها انظر:

Geoffery Stone, Richard Epstein, and Cass Sunstein, eds., *The Bill of Rights and the Modern State* (Chicago: University of Chicago Press, 1992); and Michael J. Meyer and William A. Parent, eds., the Constitution of Rights (Ithaca: Cornell University Press, 1992).

(٣) قد يكون من المفيد عند هذه النقطة مراجعة كل شروط وثيقة الحقوق (فى الملاحق) للتيقن من ذلك التميز بين صياغة التعديل الأول وصياغة باقى التعديلات. ولم يكن التركيز على الاقتباسات المستشهد بها موجودًا فى الأصل. وللاطلاع على مقال يتسم بالحيوية والتنوير حول مدى كَوْن وثيقة الحقوق بأكملها تدور حول المساواة، انظر:

Martha Minow, "Equality and the Bill of Rights", in Meyer and Parent, *The Constitution of Rights*, pp. 118-28.

تضع باقى تعديلات وثيقة الحقوق حدودًا على حكومات الولايات أم على الحكومة القومية وحدها؟ لقد تم حسم هذا التساؤل عام ١٨٣٣م بطريقة تبدو غريبة للأمريكيين هذه الأيام. كان ذلك فى قضية بارون ضد مدينة بلتيمور. وكانت الحقائق بسيطة. فى أثناء عملية رصف الشوارع، قامت مدينة بلتيمور بالتخلص من كميات كبيرة من الرمال والحصى فى المياه بالقرب من رصيف[*] بارون إلى حد أن قيمة الرصيف بالنسبة لاستعماله للأغراض التجارية دمرت بالفعل. ورفع بارون قضية على المدينة، بدعوى أنها، طبقًا للتعديل الخامس، حرمته بصورة غير دستورية من ملكيته دون تعويض عادل. وتابع بارون قضيته حتى أوصلها إلى المحكمة العليا. إلا أن مارشال رئيس القضاة، فى واحد من أكثر القرارات التى أصدرتها المحكمة دلالةً، اختلف مع بارون:

لقد تم سن وتأسيس دستور الولايات المتحدة بواسطة شعب الولايات المتحدة لصالحهم هم، وصالح حكومتهم، وصالح حكومات الولايات منفردة. وقامت كل ولاية بتأسيس دستور خاص بها، وأوردت فى هذا الدستور من الحدود والقيود على سلطة حكومتها ما أملاه حكمها على الأمور... فإذا كان هذا الاستقراء صحيحًا، *فإنه ينبغى أن يفهم التعديل الخامس على أنه مقيد لسلطة الحكومة العامة، ولا ينص ذلك على الولايات.* [*وأضيفت تأكيدات*][4].

وبعبارة أخرى، لو إن إحدى وكالات الحكومة القومية هى التى حرمت بارون من ملكيته، لما كان هناك أدنى شك فى أن يكسب بارون قضيته. لكن إذا لم يكن دستور ولاية مارى لاند محتويًا على مثل هذا البند الذى يحمى مواطنى ولاية مارى لاند من قبل هذا الإجراء، فليس ثمة سند قانونى لبارون ضد مدينة بلتيمور، التى هى إحدى وكالات ولاية مارى لاند.

فى قضية بارون ضد مدينة بلتيمور، قضت المحكمة بأن وثيقة الحقوق تضع حدودًا على الحكومة القومية وحدها، وليس على الولايات.

أكدت قضية بارون ضد مدينة بلتيمور «المواطنة المزدوجة» ـ وهذا معناه، أن كل

(*) رصيف خاص لرسو سفن نقل البضائع ـ (المترجم).

(٤) انظر: *Barron v. Baltimore*, 7 Peters 243 (1833)

أمريكى مواطن فى الحكومة القومية، *وبصورة منفصلة* هو مواطن فى واحدة من الولايات. وكان هذا يعنى أن وثيقة الحقوق لا تنطبق على القرارات أو الإجراءات الخاصة بحكومات الولايات (أو الحكومات المحلية). حتى الرِّق، يمكنه أن يستمر؛ لأن وثيقة الحقوق لا يمكن أن تحمى أى أحد من قوانين للولايات تعامل الناس كممتلكات. وفى واقع الأمر، لم تتحول وثيقة الحقوق لتصبح أداة حيوية تمدّ نطاق الحريات المدنية لكل إنسان إلا بعد الحرب الأهلية الدموية، وبعد تدخل التعديل الرابع عشر الثورى. وحتى مع كل هذا، كما سوف نرى، فقد مَرَّ قرن ثان تقريبًا قبل أن تنال وثيقة الحقوق ما تستحقه.

التعديل الرابع عشر

من منطلق دستورى، حسمت هزيمة الجنوب فى الحرب الأهلية إحدى المسائل وأثارت مسألة أخرى. فمن المحتمل أن تكون قد حسمت إلى الأبد مسألة ما إذا كان يمكن أن يكون الانفصال اختيارًا متاحًا لإحدى الولايات. وبعد عام ١٨٦٥م كانت صفة «المتحدة» أكبر من اسم «الولايات». لكن هذا ترك بلا إجابة ذلك التساؤل حول المدى الذى يصل إليه التزام الولايات بإطاعة الدستور، وبصفة خاصة، وثيقة الحقوق. إنه بمجرد قراءة كلمات التعديل الرابع عشر، يمكن لأى إنسان أن يظن أنه كان مصممًا بشكل يبلغ حد الكمال ليفرض وثيقة الحقوق على الولايات، وينقض بالتالى الحكم فى قضية *بارون ضد مدينة بلتيمور*. وتشير الكلمات الأولى من التعديل الرابع عشر نحو هذا الاتجاه:

جميع الأشخاص المولودين فى الولايات المتحدة أو المتجنسين بجنسيتها، والخاضعين لسلطانها، يعتبرون من مواطنى الولايات المتحدة ومواطنى الولاية التى يقيمون فيها.

هذه الكلمات تنص على *مُوَاطَنة قومية وحيدة*، وهى كحد أدنى، تعنى أن الحريات المدنية ينبغى ألا تتباين بصورة صارخة من ولاية لأخرى. يبدو أن هذا هو روح التعديل الرابع عشر: *تعميم وثيقة الحقوق على الأمة، بتعميم تعريف المواطنة لتشمل الأمة.*

هذا التفسير للتعديل الرابع عشر تؤيده الفقرة التالية من التعديل:

ولا يجوز لأية ولاية أن تضع أو تطبق أى قانون ينتقص من امتيازات مواطنى

الولايات المتحدة أو حصاناتهم ؛ كما لا يجوز لأية ولاية أن تحرم أى شخص من الحياة أو الحرية أو الممتلكات دون مراعاة للإجراءات القانونية حسب الأصول. [*وأضيفت*].

يبدو هذا كله كأنه جهد مبذول لبسط وثيقة الحقوق *بأكملها* على المواطنين حيثما يكونون مقيمين[٥]. ولكن لن يصبح هذا هو تفسير المحكمة العليا لمائة عام تقريبًا. فخلال خمس سنوات من التصديق على التعديل الرابع عشر، كانت المحكمة تصدر قرارات كما لو أن التعديل لم يصدر بالمرة[٦].

استطال ظل قضية *بارون* أكثر وأكثر. ويبين الجدول رقم ٤ ـ ١ التطورات الرئيسية فى تاريخ التعديل الرابع عشر على خلفية من قضية بارون، مستعرضًا تلك البنود الخاصة الواردة ضمن وثيقة الحقوق على النحو الذى أُدمجت به بواسطة قرارات المحكمة العليا فى التعديل الرابع عشر باعتبارها حدودًا على كل الولايات. وهو ما يعد مقياسًا لدرجة «تعميم الحريات المدنية على مستوى الأمة».

نص التعديل الرابع عشر على جنسية وطنية وحيدة، وكان ذلك، من الناحية الفعلية، فى مسعى لبسط وثيقة الحقوق على كل المواطنين. إلا أن المحكمة العليا لم تأخذ بوجهة النظر هذه إلا بعد مائة سنة من التصديق عليها.

جاء التغيير الوحيد فى الحريات المدنية، خلال السنوات الستين الأولى من الموافقة على التعديل الرابع عشر، فى عام ١٨٩٧م، عند أصدرت المحكمة العليا قرارها بأن فقرة مراعاة الإجراءات القانونية الواردة فى التعديل الرابع عشر تمنع الولايات فى واقع

---

(٥) يبدو أن التعديل الرابع عشر قد صيغ أيضًا ليقدم الحقوق المدنية. إذ تنص الفقرة النهائية من القسم الأول بالغ الأهمية أنه لا يجوز لأى ولاية «أن تحرم أى شخص خاضع لسلطانها من حماية متساوية تضفيها عليه القوانين.» وليس من غير المنطقى أن نستنتج أن الغرض من هذا البند هو إلزام حكومات الولايات بالإضافة إلى الحكومة القومية باتخاذ إجراءات *إيجابية* لحماية المواطنين من الأعمال التى تتسم بالتميز المتعسف، على الأقل، تلك المبنية على العرق. وهذا ما سوف يتم استكشافه فى النصف الثانى من هذا الفصل.

(٦) انظر: The Slaughter- House Cases, 16 Wallace 36 (1873); The Civil Rights Cases, 109 U.S. 3 (1883).

الأمر من مصادرة الممتلكات لمنفعة عامة دون تعويض عادل[٧]. ومن الناحية الفعلية ؛ فإن هذا نقضٌ للحكم الباتّ الذى صدر فى قضية بارون ؛ ومن هنا، فإن أى مواطن فى ولاية مارى لاند أو أى ولاية يتمتع بالحماية ضد «المصادرة العامة» للملكية

جدول ٤ ـ ١

إدماج وثيقة الحقوق فى التعديل الرابع عشر

الشروط المختارة والتعديلات	سنة الإدماج	القضية الأساسية
حق الدولة فى نزع الملكية ـ التعديل الخامس	١٨٩٧م	*Chicago, Burlington and Quincy Railroad v. Chicago*
حرية التعبير ـ التعديل الأول	١٩٢٥م	*Gitlow v. New York*
حرية الصحافة ـ التعديل الأول	١٩٣١م	*Near v. Minnesota*
حرية الاجتماع ـ التعديل الأول	١٩٣٩م	*Hague v. C.I.O.*
الحرية من التعرض للتفتيش أو الاحتجاز دون إذن قضائى (التعديل الرابع) (قاعدة الاستبعاد)	١٩٦١م	*Mapp v. Ohio*
الحق فى الحصول على دفاع فى أى محاكمة جنائية (التعديل السادس)	١٩٦٣م	*Gideon v. Wainwright*
الحق فى عدم اتهام النفس وعدم الاعتراف القهرى (التعديل الخامس)	١٩٦٤م	*Malloy v. Hogan* *Escobedo v. Illinois*
الحق فى الحصول على دفاع والتمسك بالصمت (التعديل السادس)	١٩٦٦م	*Miranda v. Arizona*
الحق فى عدم التعرض للمحاكمة مرتين (التعديل الخامس)	١٩٦٩م	*Benton v. Maryland*
الحق فى الخصوصية (التعديل الثالث والرابع والخامس)	١٩٧٣م	*Roe v. wade* *Doe v. Bolton*

---

(٧) انظر قضية:

Chicago, Burlington and Quincy Railroad Company v. Chicago, 166 U.S. 266 (1897).

(حق الحكومة فى الاستيلاء على الأراضى) حتى لو لم يكن دستور الولاية يوفر مثل هذه الحماية. غير أنه، بمعنى أشمل ما زالت قضية بارون تلقى بظلالها؛ لأن المحكمة العليا لم «تدمجْ» فى التعديل الرابع عشر سوى الشرط الخاص بحماية الملكية الوارد فى التعديل الخامس، على الرغم من حقيقة أن فقرة مراعاة الإجراءات القانونية تنطبق على الحرمان من الحياة ومن الحرية بالإضافة إلى الملكية.

ولم يحدث أى توسع فى الحقوق المدنية من خلال الإدماج حتى عام ١٩٢٥م، عندما قضت المحكمة العليا بأن حرية التعبير «من بين حقوق الفرد الأساسية وحرياته» التى تحميها فقرة مراعاة الإجراءات القانونية التى تضمنها التعديل الرابع عشر من الإضرار بها بواسطة الولايات[٨]. وفى عام ١٩٣١م، أضافت المحكمة العليا حرية الصحافة إلى تلك القائمة المحدودة من الحريات المدنية التى تحميها وثيقة الحقوق ضد إجراءات الولايات؛ وفى عام ١٩٣٩م، أضافت حرية الاجتماع[٩].

وخلال العقدين التاليين، كان ذلك أقصى ما يمكن أن ترغب المحكمة العليا فى الذهاب إليه فى سعيها لتعميم المزيد من الحقوق الواردة فى وثيقة الحقوق لتشمل الأمة بأسرها.

ويجب أن يكون واضحًا عند هذه النقطة أن أى حق منصوص عليه فى وثيقة الحقوق ليس حقًا مطلقًا، بما في ذلك أكثر هذه الحقوق قدسية، حرية التعبير. وتتضمن خريطة التصور رقم ٤ ـ ١ تعريفًا مصورًا للحالات التى تكون فيها حرية التعبير محمية، والحالات التى لا تكون فيها كذلك. ويمكن وضع خرائط مماثلة لكل واحد من الحقوق المدرجة في الجدول رقم ٤ ـ ١. والوعد الوحيد الذى ترغب المحكمة العليا فى أن تقطعه على نفسها هو أن تُولِى «فحصًا دقيقًا» لأى إجراء تتخذه الولايات للحد من أى حق من الحقوق أو لإلغائه. مرة أخرى، ليس هناك حق مطلق، وليس هناك حق محمى فى كل الأوقات، بغض النظر عن الظروف.

---

(٨) انظر قضية: *Gitlow* v. *New York*, 268 U.S. 652 (1925)

(٩) انظر قضية: ***Near*** v. ***Minnesota**, 283 U.S. 697 (1931)*;Hague v. C.I.O.,307 U.S. 496 (1939).

خريطة التصور رقم ٤ ـ ١

حرية التعبير: حمايتها بمقتضى التعديل الأول

من التعبير المحمى ← من خلال المحكمة العليا ← إلى التعبير غير المحمى

محتوى التعبير

كل كلام صحيح محمية حريته بمقتضى التعديل الأول

إذا كان المضمون صحيحًا

إذا كان المضمون كاذبًا

أى تعبير يتضمن قذفًا محمية حريته فى حالة:

- إذا قيل أو كتب بواسطة شخصية رسمية عامة فى سياق العمل الرسمى، أو
- إذا قيل أو كتب بواسطة مواطن أو بواسطة الصحافة ضد أشخاص فى المنظور العام.

حرية التعبير

« حرية ذات أفضلية »

وأى مسعى للتحكم فيها أو فرض عقوبة عليها

سيتم إيلاؤه

« فحصًا دقيقًا »

بواسطة المحكمة العليا.

يمكن تنظيم حرية التعبير « الصحيح » فى الحالتين التاليتين فحسب:

- إذا لم تف بمتطلبات اختبار "الخطر الواضح والماثل"
- إذا تدنت لأسفل المعايير المجتمعية عن الفحش والإباحية.

يمكن إخضاع التعبير "الزائف" للقانون أو فرض عقوبة عليه فى *حالة واحدة،* إذا ما ثبت أنه كان هناك إغفال متعمد للحقيقة

(مثل الطعن / القذف)

امتد ظل قضية بارون إلى القرن الثانى من تاريخها، على الرغم من إقرار التعديل الرابع عشر. وفى أثناء الحرب العالمية الثانية، تَرَكَ الدستور كما فسرته المحكمة العليا،

دون تغيير، ذلك الإطار الذى تملك فيه الولايات سلطة تحديد القوانين الخاصة بها حول عدد من المسائل الأساسية. ترك للولايات سلطة إصدار قوانين للتمييز العرقى، كذلك ترك للولايات سلطة القيام باتخاذ إجراءات التفتيش والضبط دون إذن قضائى، وإقامة الدعوى على متهمين دون أن يستفيدوا من حق المحاكمة أمام هيئة محلفين كبرى، وحرمان الأشخاص من المحاكمة بواسطة المحلفين، وإجبار الأشخاص على الشهادة على أنفسهم، وحرمان الأشخاص المتهمين من حقهم فى مواجهة الشهود المضادين، ومحاكمة أفراد متهمين أكثر من مرة على الجريمة نفسها[١٠]. ولم تمارس هذه السلطات سوى قلة من الولايات، لكن كانت السلطة متاحة لأى ولاية تختار أغلبية مجلسها التشريعى أن تستخدمها.

الثورة الدستورية فى مجال الحريات المدنية

بدأت بوادر التغير فى الإطار الدستورى بعد عام ١٩٥٤م، *فى قضية براون ضد مجلس التعليم*، عندما قضت المحكمة بأن قوانين التميز فى القضايا التى تطبقها الولايات غير دستورية. وعلى الرغم من أن قضية *براون* لم تكن قضية حريات مدنية، فقد كانت مؤشرًا على أن المحكمة العليا فى سبيلها إلى التوسع فيما يتعلق بالحريات المدنية؛ لأنه مع صدور الحكم فى قضية براون، تعهدت المحكمة بالفعل بأن تعمل بصورة نشطة على أن تضع الولايات، وكل التصرفات التى تمس الحقوق المدنية والحريات المدنية موضع *تفحص دقيق*. ولو أننا رجعنا إلى الماضى، لأمكن للمرء أن يقول إن هذه الثورة الدستورية قد نالت «قفزة بداية» بقضية *براون ضد مجلس التعليم* (١٩٥٤م) على الرغم من أن النتائج لم تتضح إلا بعد عام ١٩٦١م، عندما أصبحت الحريات المدنية المدمجة يتزايد عددها. (انظر الجدول رقم ٤ ـ ١).

تعميم وثيقة الحقوق على مستوى الأمة

بدأت الثورة الدستورية فى الفيدرالية، كما رأينا فى الفصل الثالث، عندما فسرت

---

(١٠) كل هذه كانت متحققة ضمنًا فى قضية بالكو ضد كونيكتيكت (١٩٣٧م) 302 U.S. 319 على أنها «غير مدمجة» فى التعديل الرابع عشر كحدود على سلطات الولايات.

المحكمة العليا عام ١٩٣٧م «التجارة البينية للولايات» لصالح تنظيمها بواسطة الحكومة الفيدرالية[١١]. كانت كلتا الثورتين، وقتها، حركات موجهة لصالح الأمة، لكنها كانت تحتاج إلى حركات مضادة من جانب المحكمة العليا. ففى مجال التجارة (الثورة الأولى)، كان على المحكمة أن تقرر أن تقوم بدور *سلبى* بأن لا تتدخل عندما كان «الكونجرس» يتوسع فى معنى فقرة التجارة فى القسم الثامن من المادة الأولى. كان هذا التوسع شاملاً إلى درجة أن الحكومة القومية يمكنها دستوريًا الآن، أن تصل إلى زارع منفرد يقوم بزراعة عشرين فدانًا من القمح أو إلى مطعم صغير فى الجوار يبيع المشويات «للبيض فقط» من سكان المنطقة دون أن يكون قريبًا بأية صورة من طرق التجارة البينية للولايات. وفى الثورة الثانية ـ التى تشتمل على وثيقة الحقوق وبصفة خاصة التعديل الرابع عشر ـ كان على المحكمة أن تقوم بدور *إيجابى*. لقد احتاجت إلى مراجعة دقيقة للقوانين الصادرة من المجالس التشريعية للولايات ولأحكام محاكم الولايات، لمجرد أن تطبق معيارًا واحدًا من المعايير القومية الواردة فى التعديل الرابع عشر على حقوق وحريات المواطنين جميعًا.

بدأت الثورة الدستورية الثانية بالحكم الصادر فى قضية براون عام ١٩٥٤م، إذ أصبحت المحكمة العليا حينئذ نشطة فى إدماج وثيقة الحقوق فى التعديل الرابع عشر.

ويوضح الجدول رقم ٤ ـ ١ أنه حتى عام ١٩٦١م، كان التعديل الأول وحده وفقرة وحيدة من التعديل الخامس هما اللذان أُدمجا بوضوح فى التعديل الرابع عشر[١٢]. وبعد عام ١٩٦١م أدمجت بنود هامة أخرى من وثيقة الحقوق. وكانت القضية الأكثر شهرة من بين القضايا التى وسعت من المدى الذى يصل إليه التعديل الرابع عشر قضية *جيديون ضد وينرايت*، التى أسست حق الاستعانة بمحام فى المحاكمات الجنائية؛ لأنها

(١١) انظر: NLRB v. *Jones & Laughlin Steel Corp.* (1937)

(١٢) كان الاستثناء الوحيد هو حق المحاكمة العلنية (التعديل السادس)، لكن فى قضية حُكم فيها عام ١٩٤٨م (بشأن أوليفر، 33 U.S. 257) لم يُشر إلى حق المحاكمة العلنية تحديدًا، واستشهد بها فى قضية أخرى عام ١٩٦٨م (دنكان ضد لويزيانا 391 U.S. 145) كسابقة تؤسس حق المحاكمة العلنية كجزء من التعديل الرابع عشر.

أصبحت موضوعًا لأحد أكثر الكتب مبيعًا وأحد الأفلام السينمائية المحبوبة[١٣]. وفى قضية *ماب ضد ولاية أوهايو* قضت المحكمة بأن الأدلة التى يتم الحصول عليها على نحو يشكل انتهاكًا للحظر الذى فرضه التعديل الرابع على إجراءات التفتيش والضبط غير المعقولة، تُستبعَد من المحاكمة[١٤]. *قاعدة الاستبعاد* هذه كانت مصدر إزعاج للشرطة والادعاء لأنها كانت تعنى أن المتهمين الواضح أنهم مذنبون يطلق سراحهم أحيانًا لأن الأدلة التى تدينهم بجلاء قد لا يكون من الممكن استخدامها. وفى قضية *ميراندا*، تطلب حكم المحكمة أن يُبلَّغ الأشخاص المقبوض عليهم بحقهم فى التزام الصمت وأن يكون معهم محام أثناء الاستجواب[١٥]. وهذا هو أساس *قاعدة ميراندا* التى تقضى بأن يُتلى على المواطنين حقوقهم. وفى عام ١٩٦٩م، فى قضية *بنتون ضد مارى لاند* دارت المحكمة العليا دورة كاملة فيما يتعلق بالمتهمين فى قضايا جنائية بأن نقضت حكمًا أصدرته عام ١٩٣٧م، وأدمجت بالتالى قاعدة الأخطار المزدوجة التى تقضى بعدم جواز محاكمة المتهم على التهمة نفسها مرتين.

وخلال ستينيات القرن الماضى وأوائل السبعينيات، وسعت المحكمة كذلك مجالاً هامًا آخر من مجالات الحريات المدنية، وهى حقوق الخصوصية. فعندما بدأت المحكمة تلعب دورًا أكثر نشاطًا فى منتصف خمسينيات وستينيات القرن الماضى، جرى إحياء فكرة «الحق فى الخصوصية». وفى عام ١٩٥٨م، اعترفت المحكمة العليا بحق «الخصوصية فى ارتباطات المواطن» فى حكمها الصادر بمنع ولاية ألاباما من استخدام قائمة عضوية الجمعية القومية لتقدُّم الملوَّنين فى التحريات التى تجريها الولاية[١٦].

وقد بدأ مجال الخصوصية فى أن يكون موضع دراسة جدّية فى عام ١٩٦٥م عندما أصدرت المحكمة العليا حكمها بأن قانونًا أصدرته ولاية كونكتيكت بمنع استخدام موانع الحمل ينتهك حق الخصوصية الزوجية. فقد ألقى القبض على إستيل جريزولد المديرة

---

(١٣) انظر قضية:
Gideon v. Wainwright, 372 U.S. 335 (1963); Anthony Lewis, *Gideon's Trumpet* (New York: Random House, 1964).

(١٤) انظر قضية: *Mapp v. Ohio*, 367 U.S. 643 (1961)

(١٥) انظر قضية: Miranda v. Arizona, 384 U.S. 436 (1966)

(١٦) انظر قضية: NAACP v. *Alabama ex rel. patterson, 357 U.S. 449 (1958)*

التنفيذية لرابطة تنظيم الإنجاب فى ولاية كونكتيكت بتهمة تقديم معلومات ونصائح طبية حول منع الحمل للأزواج. وقد أدينت هى وشركاؤها باعتبارهم أدوات للجريمة وغُرِّم كل واحد منهم مائة دولار. وقد نقضت المحكمة العليا قرارات المحكمة الأدنى وأعلنت أن قانون ولاية كونكتيكت غير دستورى لأنه ينتهك «حقًا فى الخصوصية أقدم من وثيقة الحقوق ـ أقدم من أحزابنا السياسية، أقدم من نظامنا المدرسى»(١٧). وساق القاضى ويليام أو. دوجلاس الذى صاغ قرار الأغلبية فى قضية جريزولد حُجَّته أن حق الخصوصية هذا له أساسه الدستورى لأنه يقع تمامًا فى «منطقة الخصوصية» التى أوجدها مزيج يتألف من التعديل الثالث والتعديل الرابع والتعديل الخامس. وحاول رأى معاصر كتبه القاضى آرثر جولدبرج أن يدعم حجة دوجلاس بأن أضاف أن «مفهوم الحرية ... يشتمل على حق الخصوصية الزوجية على الرغم من أن هذا الحق غير منصوص عليه تحديدًا فى الدستور [وهو] مدعم بقرارات عديدة أصدرتها هذه المحكمة وبلغة وتاريخ التعديل التاسع»(١٨).

وجرى تأكيد لحق الخصوصية ـ وتوسيع مداه ـ فى عام ١٩٧٣م فى أكثر القرارات أهمية من كل قرارات الخصوصية، وواحد من أهم قرارات المحكمة العليا فى التاريخ الأمريكى: قضية روى ضد ويد(١٩). لقد أسس هذا القرار حق المرأة فى الإجهاض ومنع الولايات من اعتبار الإجهاض عملاً إجراميًا. لقد كان أساس قرار المحكمة العليا هو الحق فى الخصوصية المتطور. لكنه من الأهمية أن نتحقق من أن إيلاء الأفضلية لحقوق الخصوصية وللتوسع فيها لتشمل حقوق النساء فى التحكم فى أجسادهن لم يكن شيئًا ابتدعته المحكمة العليا داخل فراغ سياسى. فلم تبدأ معظم الولايات فى إصدار قوانين حول الإجهاض بأية صورة حتى الأعوام من ١٨٤٠م وما تلاها (حتى عام ١٩٣٩م لم يكن هناك سوى ست ولايات من بين الولايات الست والعشرين التى كانت قائمة وقتئذٍ أصدرت قوانين تحكم الإجهاض)، يضاف إلى ذلك أن ولايات

---

(١٧) انظر: *Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479 (1965)*

(١٨) انظر: رأى معاصر حول قضية *Griswold v. Connecticut,* وفى عام ١٩٧٢م، أقرت المحكمة التوسع فى حق الخصوصية ليشمل النساء غير المتزوجات Eisenstadt v.Baird, 405 U.S. 438(1972)

(١٩) انظر: *Roe v. Wade,* 410 U.S. 113 (1973)

عديدة بدأت فى التخفيف من القيود المفروضة على الإجهاض قبل صدور قرار المحكمة العليا عام ١٩٧٣م بوقت طويل، وفى السنوات الأخيرة، على أية حال، عادت بعض الولايات إلى فرض قيود على الإجهاض، فى اختبار منها للحدود التى يصل إليها الحكم فى *قضية روى*.

ومثل أى مبدأ هام، فما إن تم تأسيس مبدأ الخصوصية، كشكل من أشكال الحريات المدنية التى تحميها وثيقة الحقوق من خلال التعديل الرابع عشر، حتى بدأت دورة حياته الخاصة. ففى عدد من القرارات الهامة التى أصدرتها المحكمة العليا والمحاكم الفيدرالية، سعت هذه إلى حماية الحقوق التى لا يمكن العثور عليها فى نص الدستور لكن يمكن اكتشافها من خلال دراسة المنابع الفلسفية للحقوق الأساسية. وخلال هذا التوجه المنطقى، أصدرت المحاكم الفيدرالية أحكامها بحماية الاستقلالية الجنسية، واختيارات أسلوب الحياة، والأفضليات الجنسية، والاختيار الخاص بالولادة، وأشكال مختلفة من الروابط الحميمة.

وكان الانتقاد يتصاعد مع كل توسع لهذا التوجه المنطقى. ووجهت إلى المحاكم الفيدرالية تهمة استحداث توسع لا يمكن ضبطه لمطالبات بحقوق جديدة. وزعم النقاد أن المحكمة العليا قد نحّت جانبًا أحكام المجالس التشريعية ومحاكم الولايات وأحلت محلها حكمها هى حول ما هو منطقى، دون اعتبار لأولويات الجماهير ودون اعتبار لنصوصٍ دستورية محددة الدلالة. وهذا فى حقيقة الأمر تعريف لما أصبح يطلق عليه «التفاعل القضائى»، كما كان أساسًا لمصطلح آخر أكثر انتقادًا، هو «القضاء الإمبريالى»[٢٠].

القاضى رينكويست، أهو اتجاه مضاد للتعميم على مستوى الأمة؟

لم يختف النزاع حول السلطة القضائية، بل إنه فى حقيقة الأمر، قد اشتدت حدته

(٢٠) يمكن الاطلاع على مناقشة جيدة فى كتاب:
Paul Brest and Sanford Levinson, *Processes of Constitutional: Cases and Materials*, 2nd ed. (Boston: Little, Brown, 1983), p. 660 See also Chapter 8.

فى عهد رئيس القضاة ويليام رينكويست، الذى كان يجاهر بانتقاده «للتفاعل القضائى» على اعتبار أن فيه افتئاتٌ على حق الخصوصية والإجراءات الجنائية، والحريات الجديدة الأخرى، مثل الحق فى أن لا تُلزَم بالمشاركة فى أداء الصلوات بالمدارس(٢١).

ورغم أنه من الصعب تحديد قدر التأثير الذى مارسه رينكويست فى منصبه كرئيس للقضاة، إلا أن المحكمة كانت فى حقيقة الأمر تتحرك فى اتجاه أقل تفاعلاً، وأكثر محافظة، وأبعد عن التعميم على مستوى الأمة.

ولعل أفضل مقياس على تضاؤل حالة التفاعل هو تناقص المحصول السنوى للقضايا التى تنظرها المحكمة، والتى أطلق عليها مراقبو المحكمة «الانكماش المذهل فى فاتورة الحساب»(٢٢). ويوافق واحد من أبرز مراقبى المحكمة على أن هذا كان توجهًا شديد الأهمية، لا بد وأن يُعْزَى بدرجة كبيرة إلى التأثير الشخصى للقاضى رينكويست. من المسلَّم به أنه كان هناك تضاؤل فى الأنشطة القانونية الجديدة خلال ثمانينيات وبداية تسعينيات القرن الماضى، ومن المسلم به كذلك أنه كانت هناك منازعات حول الحقوق المدنية أقل كثيرًا من ذى قبل. لقد لاحظ القاضى سوتر فى تقييم صريح للغاية للتاريخ القريب للمحكمة العليا، «لم يكن لدينا الكثير مما يمكن أن نقوم به»(٢٣). إلا أن هذا لم «يحدث مصادفة». فأى محكمة تتسم بالتفاعل تستطيع بالفعل أن تجد القضايا إذا ما كانت تبحث عنها، وفى أثناء ذلك، وعامًا من بعد عام، طيلة رئاسة رينكويست، تقلص حجم القضايا من متوسط بلغ مائة وخمسين قضية فى كل عام من الأعوام السابقة على تعيينه فى سنة ١٩٨٦م ليصل إلى تسعين قضية سنة ١٩٩٨م(٢٤).

---

(٢١) انظر: *Engel v. Vitale*، التى قضت المحكمة فيها بإلغاء نص صلاة قامت الولاية بوضعه ليتلى فى المدارس. وبالطبع، أعقب قضية أنجل صف طويل من القضايا، إذ قامت الولايات والمدن بتجربة وسائل مختلفة للتحايل على المبدأ الذي أرسته المحكمة الذى يقضى بأن تنظيم [الحكومة أو من يمثلها] لأى صلوات فى المدارس العامة، يُعد انتهاكًا للتعديل الأول.

(٢٢) عن اقتباس فى كتاب David Garrow:
"The Rehnquist Reins," *New York Times Magazine*, 6 October 1996, P. 82.

(٢٣) المرجع نفسه.

(٢٤) عن اقتباس من: U.S. Bureau of the Census, Statistical Abstract of *the United States*, 2000, Table 356 (Washington, DC: Government Printing Office, 2001).

وتمثل المقارنة التالية مقياسًا جيدًا للاتجاه المحافظ المتزايد للمحكمة، والتى أجراها الفقيه الدستورى دافيد أوبراين: فى الأعوام بين ١٩٦١ و١٩٦٩م، كانت نسبة تزيد على ٧٦ فى المائة من الأحكام التى أصدرتها محكمة وارين ذات توجه ليبرالى ـ وهذا يعنى، أنها كانت تميل إلى تعميم وثيقة الحقوق لتحمى الأفراد والأقليات، بصفة رئيسية، من إجراءات حكومات الولايات. وخلال سنوات رئاسة بيرجر فى الأعوام بين ١٩٦٩ و١٩٨٦م، انخفض التوجه الليبرالى إلى ٥٠ فى المائة من الأحكام فى المتوسط. وفى خلال الأعوام الأربعة الأولى من محكمة رينكويست (المدى الزمنى لبحث أوبراين) انخفض متوسط «الحصيلة» الليبرالية إلى أقل من ٣٥ فى المائة[٢٥] (*).

وعلى سبيل المثال، خطت المحكمة العليا فى اتجاه محافظ فيما يتعلق بـ«فقرة التأسيس» فى التعديل الأول التى فرضت «جدار فصل» بين الكنيسة والدولة، ففى قضية *روزنبرجر ضد جامعة ڤيرچينيا* عام ١٩٩٥م، بدا أن المحكمة قد أحدثت خرقًا فى الجدار الفاصل بين الكنيسة والدولة حينما حكمت بأن الجامعة قد انتهكت حرية التعبير لجماعة مسيحية برفضها تقديم إعانة النشاط الطلابى لصحيفة الجماعة. وفى *قضية أجوستينى ضد فيلتون*، أحدثت المحكمة خرقًا جديدًا فى الجدار الفاصل بين الكنيسة والدولة، عندما حكمت بأنه يمكن للولايات أن تدفع لمدرسى المدارس العامة مقابلاً ماديًا نظير تقديمهم دورات دراسية إضافية للمدارس الدينية[٢٦].

وامتد التوجه المحافظ إلى المسألة الملتهبة الخاصة بحقوق الإجهاض، ففى قضية

---

(٢٥) انظر: David M. O'Brien, *Superme Court Watch- 1991*, Annual Supplement to *Constitutional Law and Politics* (New York: W. W. Norton, 1991), p. 6 and Chapter 4.
تجدر الإشارة إلى أن كل فترة من فترات المحكمة العليا تنسب بصفة تقليدية إلى رئيس قضاتها. وعلى هذا، فإن فترة رينكويست هى الفترة التى رأس خلالها المحكمة رئيس القضاة ويليام رينكويست منذ ترقيته من قاضٍ إلى رئيس للقضاة عام ١٩٨٦م، وقبل تلك الفترة مباشرة، كانت تسمى محكمة بيرجر (١٩٦٩ - ١٩٨٦م). وقبل ذلك كانت تسمى محكمة وارين (١٩٥٣ - ١٩٦٩م)، وهكذا.

(*) انتهت فترة محكمة رينكويست عام ٢٠٠٥م إثر وفاته. وتم تعيين چون ج. روبرتس (چونيور) رئيسًا لقضاة المحكمة العليا، وهو ذو اتجاه محافظ على الأرجح - (المترجم).

(٢٦) انظر: *Rosenberger v. Rectors and Visitors of the University of Virginia115 s. Ct. 2510 (1995); Agostini v. Felton 117 S .ct 1997 (1997).*

ويبستر ضد «خدمات الصحة الإنجابية»، أصدرت المحكمة حكمها بأغلبية ضئيلة؛ خمسة أصوات ضد أربعة، بدستورية فرض قيود على استخدام المرافق الصحية العامة فى حالات الإجهاض[٢٧]. وفى عام ١٩٩٢م، فى أحدث قرار رئيسى حول الإجهاض، فى *قضية تخطيط النسل ضد كايسى*، أخذت الأغلبية الضئيلة مرة أخرى، خمسة أصوات ضد أربعة جانب «روى»، لكن ضيقت من مجالها، رافضة إلغاء قانون أصدرته ولاية پنسلفانيا يقيد بدرجة كبيرة حرية الاختيار(*). وعرّف الحكم الحق فى الإجهاض على أنه حق «محدود أو مقيد» خاضع للقوانين التنظيمية الصادرة عن الولايات، طالما أن هذه القوانين لا تشكل «عبئًا لا داعى له»[٢٨]. وكما استنتجت إحدى الهيئات الدستورية فى قضية كايسى، «إلى أن يصدر قانون يسمح بحرية الاختيار، وتكون هناك محكمة عليا قادرة على فصل الوليد «روى» عن حضانته الصناعية التى يتنفس فيها أو أحدهما، فسيظل للمجالس التشريعية للولايات قدر هام من حرية تقدير المدخل الذى يجب أن تطرقه النساء وصولاً إلى الإجهاض القانونى»[٢٩].

---

(٢٧) فى قضية: *Webster v. Reproductive Health Services*, 109 S.Ct. 3040 (1989),
أيد قرار رئيس القضاة رينكويست قانونًا أصدرته ولاية ميسورى يقيد استخدام المرافق الصحية العامة فى عمليات الإجهاض. وفتح قراره الطريق أمام الولايات الأخرى لفرض حدود على إتاحة الإجهاض. وكان المجلس التشريعى لولاية پنسلفانيا أول من اتخذ إجراءً فى هذا الصدد، أصدر قانونًا عام ١٩٨٩م يمنع كل عمليات الإجهاض بعد الحمل بأربعة وعشرين أسبوعًا، إلا لإنقاذ حياة المرأة الحامل أو لمنع أى تأثير لا يمكن تصحيحه يضر بصحتها. وفى عام ١٩٩٠م، زاد إيقاع إجراءات المجالس التشريعية للولايات، بصدور قوانين جديدة من ولايات ساوث كارولينا، وأوهايو، ومينيسوتا، وجوام. وفى عام ١٩٩١م، أصدر المجلس التشريعى لولاية لويزيانا، رغم اعتراض حاكم الولاية، أكثر القوانين صرامة حتى الآن. إذ يمنع قانون لويزيانا كل عمليات الإجهاض، إلا فى حالة تهديد حياة الأم، أو إذا ما قامت النساء ضحايا جرائم الاغتصاب أو الزنا بالمحارم بالإبلاغ عن هذه الجرائم فور وقوعها.

(*) المقصود اختيار الأم بأن يتم إجهاضها، ويقابل ذلك ما يطلق عليه معارضو الإجهاض: الحق فى الحياة، أى حياة الجنين ـ (المترجم).

(٢٨) انظر: *Panned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v.* Casey, 112 S. Ct. 2791 (1992).

(٢٩) انظر: Gayle Binion, "Undue Burden? Government Now Has Wide Latitude to Restrict Abortions ,"*Santa Barbara News- Press*,5 July 1992, p. A13.

كانت محكمة رينكويست أقل رغبة فى اتّبَاع دور التعميم الفعال على مستوى الأمة الذى كانت تقوم به المحاكم السابقة، كما يتضح من انخفاض عدد القضايا ونقض قرارات سابقة للمحكمة.

وكان المجال الوحيد الذى بدأ رئيس القضاة رينكويست مصممًا فيه على بسط، وليس تقليص، حماية المحكمة لحقوق الخصوصية، هو الحماية الدستورية لحقوق الملكية. لكن هذا فى ذاته اتجاه محافظ، وضغط القضاة المحافظون، يقودهم رئيس القضاة رينكويست، لوضع تفسير أوسع لفقرة نزع الملكية الواردة فى التعديل الخامس لتضع حدودًا على المدى الذى تستطيع الحكومات المحلية وحكومات الولايات والحكومة الفيدرالية أن تذهب إليه فى فرض قيود على الانتفاع بالأراضى. وفى قضية هامة عام ١٩٤٤م، ألغت المحكمة قانونًا أصدرته مدينة تيجارد بولاية أوريجون، يلزم أى شخص يطلب الحصول على تصريح بالبناء أن يدفع للمدينة ١٠ فى المائة من قيمة ملكيته. ففى الحكم الذى أصدرته المحكمة بأغلبية خمسة أصوات ضد أربعة، قضت بأن هذا الإلزام يقع فى دائرة المنع الذى نص عليه التعديل الخامس ضد نزع الملكية «دون تعويض عادل». وكتب رئيس القضاة رينكويست، يقول «نحن لا نرى سببًا يجعل فقرة نزع الملكية فى التعديل الخامس، الذى يُعَدُّ جزءًا من وثيقة الحقوق، مثله فى ذلك مثل التعديل الأول أو التعديل الرابع، يُنزَل بها إلى مستوى علاقة متدنية فى تلك الظروف المقارنة»[٣٠].

وفى السنوات الأخيرة، وسعت المحكمة كذلك من حماية حرية التعبير. وفى أحدث أهم قضايا حرية التعبير، قضية *رينو ضد اتحاد الحريات المدنية الأمريكية*، رفضت المحكمة قانونًا فيدراليًّا هو «قانون آداب وسائل الاتصال» الذى يضع قيودًا على المواد الفاضحة على شبكة الإنترنت باعتباره انتهاكًا لحرية التعبير. وفى قضية هامة أخرى تتعلق بحرية التعبير، قضت المحكمة عام ١٩٩٩م بأن القانون الذى أصدرته ولاية كولورادو بتنظيم طلبات الانتخاب يعد انتهاكًا للتعديل الأول[٣١].

---

(٣٠) انظر: *Dolan v. City of Tigard* 93- 518 (1994)

(٣١) انظر: *Buckley v. American Constitutional Law Foundation*, 97-930 (1999)

بإيجاز

الرجوع عن تعميم وثيقة الحقوق على مستوى الأمة

النص / التعديل	السنة	القضية
حقوق الإجهاض	١٩٨٩م	*ويبستر ضد خدمات الصحة الإنجابية*، الحكم بأغلبية خمسة ضد أربعة بدستورية تقييد استخدام مرافق الصحة العامة فى حالات الإجهاض.
الأمر بالمثول أمام المحكمة	١٩٩١م	*ماكليزى ضد* زانت، الحكم بأغلبية ستة ضد ثلاثة مشددًا بتحديد أوامر المثول أمام المحكمة المتكررة.
حقوق الإجهاض	١٩٩٢م	*تخطيط* النسل *ضد كايزى*، أيد الحكم فى قضية روى ضد ويد وإن ضيَّق من مجاله.
الأمر بالمثول أمام المحكمة	١٩٩٦م	*فيلكر ضد* تيربن، أيدت المحكمة بالإجماع التشريع الذى تضَّمن تحديد حق سجناء الولاية فى التقدم بطلب ثان أو تالٍ بشأن أوامر المثول أمام المحكمة، إذا لم يتم التقدم بادعاء جديد.

فقد ألزمت الولاية الأفراد الذى يقومون بتوزيع طلبات نيابة عن مبادرات انتخابية استهلالية أن يكونوا مسجلين كناخبين فى ولاية كولورادو، وأن يضعوا شارات تحمل أسماءهم، وأن تكون أسماؤهم ووظائفهم موضع تسجيل عام. قضت المحكمة بأن هذه المتطلبات تمثل تعديًا لا يمكن السماح به على «الحوار السياسى وتبادل الآراء».

لكن يبقى التساؤل قائمًا: هل يحق للمحكمة العليا، حتى وهى ذات أغلبية محافظة، أن تنقض تعميم وثيقة الحقوق على مستوى الأمة؟ من الممكن، لكن ليس بالضرورة. **فأولاً**: وقبل كل شيء، لم تنقض محكمة رينكويست فى واقع الأمر أى من

القرارات التى اتخذتها محاكم وارين أو برجر خلال ستينيات القرن الماضى وعممت بها على مستوى الأمة معظم فقرات وثيقة الحقوق. وكما رأينا، فقد أعطت محكمة رينكويست تفسيرات ضيقة بدرجة أكبر وأكثر تقييدًا لبعض القرارات السابقة، لكنها لم تنقض أيًا منها بصورة حرفية، حتى ولا بالنسبة لقضية روى ضد ويد. وثانيًا: ساعد تعيين الرئيس كلينتون للقاضية روث بادر جينسبرج وستيفن براير على تشكيل أغلبية تنتمى إلى الوسط، لا تبدو راغبة، فى وقتنا الحالى على الأقل، فى أن تجيز أى خطوات رئيسية نحو التراجع عن تعميم وثيقة الحقوق على مستوى الأمة. ولكن مع انتخاب رئيس جمهورية جديد ينتمى للحزب الجمهورى، لا بد من الموافقة على تعييناته للمحكمة بواسطة مجلس الشيوخ المنقسم، فإن مسألة توسيع أو تقليص وثيقة الحقوق والتعديل الرابع عشر، لا مفر من أن تكون على رأس الجدل السياسى لأمد سيطول.

وهكذا انتهينا إلى مكان لا يبعد كثيرًا عن النقطة التى بدأنا منها؛ فروح قضية *بارون ضد بالتيمور* لم تخمد كليةً، وما زال ظلها يحوم حول وثيقة الحقوق. ولم نعد نسمع الكثير عن الدفع الخاص بأن تأخذ المحكمة العليا الخطوة الأخيرة التى لم تقدم عليها خلال ستينيات القرن الماضى، بأن تعلن، كحقيقة من حقائق القانون الدستورى، أن وثيقة الحقوق بأكملها متضمنة فى التعديل الرابع عشر. فلو كانت المحكمة الأكثر ليبرالية غير راغبة فى أن تفعل ذلك، فإن المحكمة الحالية الأكثر محافظة أقل منها رغبة. ولهذا فنحن مازلنا فى حيرة؛ لأن المحكمة التى تملك سلطة التوسع فى وثيقة الحقوق تملك كذلك سلطة تقليصها[٣٢].

الحقوق المدنية

إن بساطة فقرة الحقوق المدنية فى التعديل الرابع عشر تركت معناها مفتوحًا لكل التفسيرات:

---

(٣٢) للاطلاع على معالجة حية وشيقة حول احتمالات فرض قيود على نصوص وثيقة الحقوق، دون أن تتعرض قرارات محكمة وارن بالفعل للنقض، انظر: David g. Savage, *Turning Right: The Making of the Rehnquist Supreme Court* (New York: Wiley, 1992).

لا يجوز لأى ولاية أن تضع أو تطبق أى قانون ... يحرم أى شخص خاضع لسلطانها من المساواة فى حماية القوانين.

لكن فى أول قضية حول التعديل الرابع عشر تعرض على المحكمة العليا، عام ١٨٧٣م، أعطتها أغلبية أعضاء المحكمة معنًى مميزًا:

ليس من الصعب إعطاء معنى لهذه الفقرة [«المساواة فى حماية القوانين (للمواطنين)»]. إن وجود قوانين فى الولايات ... ميزت بقدر كبير من الظلم والمعاناة ضد [الزنوج] كطبقة، هو الشر الذى تعالجه هذه الفقرة، وبها، تكون مثل هذه القوانين ممنوعة(٣٣).

وفيما وراء ذلك، أدرك معاصرو التعديل الرابع عشر جيدًا أن الأشخاص الذين يقدمون للجمهور وسائل المواصلات، أو أماكن الإقامة أو أماكن التسلية، يتحملون التزامات بوجوب تقديمها للجميع دون استثناء ـ وبعبارة أخرى، هذه مرافق *عامة*، وبالتالى فإن التمييز المتعسف فى استخدامها يرقى إلى كونه إنكارًا للمساواة فى حماية القوانين ـ ما لم تقم الحكومة باتخاذ إجراء لإبطال التمييز(٣٤).وقد فرض هذا على الحكومة أن تتخذ إجراءات إيجابية لكى يستمتع كل مواطن بحريته.

إن التمييز هو الاستخدام غير المعقول وغير العادل للاستثناء. ولا شك أن كل القوانين تحمل تمييزًا، تشمل بعض الناس وتستثنى آخرين؛ لكن هناك من التمييز ما يعد غير معقول، الآن على سبيل المثال، يعد إجراءً معقولاً أن يُفرَض سن الحادية والعشرين ليكون السن القانونية التى يسمح لمن بلغها بتناول الخمور؛ ولهذا فإن معيار السن يعتبر تمييزًا معقولاً. لكن هل يكون السن تمييزًا معقولاً عندما تُختار سن السبعين (أو الخامسة والستين، أو الستين) كسنٍ للتقاعد الإجبارى؟ فى منتصف سبعينيات القرن الماضى، أجاب الكونجرس على هذا السؤال بأن أعطى لكبر السن حقًّا مدنيًّا جديدًا؛ إن الإحالة إلى التقاعد الإجبارى فى سن السبعين يعد حاليًّا استخدامًا للسن غير قانونى، وغير معقول(٣٥).

---

(٣٣) انظر: The Slaughter- House Cases, 16 Wallace 36 (1873)

(٣٤) انظر: Civil Rights Cases, 109 U.S. 3 (1883)

(٣٥) هناك مناقشة رائعة لموضوع التمييز طبقًا للسن فى كتاب:

قضية پليسى ضد فيرجسون: «منفصلون لكن متساوون»

عقب قرار المحكمة العليا المبدئي الذى يجعل «المساواة فى الحماية» حقـًا من الحقوق، تحولت المحكمة لتصبح محافظة فى توجهها، ولم تكن على استعداد لفرض الجوانب المتعلقة بالحقوق المدنية فى التعديل الرابع عشر بأكثر من كونها مستعدة لفرض النصوص الخاصة بالحقوق المدنية. لقد أعلنت المحكمة أن قانون الحقوق المدنية لعام ١٨٧٥م غير دستورى تأسيسًا على أن القانون سعى إلى حماية الزنوج ضد التمييز من قبل مؤسسات *القطاع الخاص*، بينما كان التعديل الرابع عشر، طبقا لتفسير المحكمة، يقصد حماية الأفراد ضد التمييز من قبل الموظفين *العموميين* التابعين لحكومات الولايات أو الحكومات المحلية فقط.

وفى عام ١٨٩٦م، ذهبت المحكمة إلى مدى أبعد، فى قضية *پليسى ضد فيرجسون* سيئة السمعة، بأن أيدت قانونًا أصدرته ولاية لويزيانا الذى *تطلّب* الفصل بين الأعراق فى مركبات الترولى وسائر وسائل نقل الأفراد (وضمنيًا فى كل المرافق العامة بما فى ذلك المدارس). قضت المحكمة العليا بأن «المساواة فى حماية القوانين» الوارد فى التعديل الرابع عشر لم يُنتهك بسبب التمييز العرقى طالما كانت هناك مساواة فى المرافق[٣٦]. وتظاهر الناس بصفة عامة بأنهم متساوون طالما وُجد بعض التكيف مع هذه الأوضاع. أما ما كانت تقوله المحكمة، من الناحية الفعلية، فهو أنه ليس من غير المعقول فى المسائل العامة استخدام العرق كأساس للتمييز. وكان هذا هو أساس قاعدة *«منفصلون لكن متساوون»* التى لم تلغَ إلا عام ١٩٥٤م.

حتى عام ١٩٥٤ م، لم تكن المحكمة العليا راغبة فى تأييد فقرة المساواة فى الحماية الواردة فى التعديل الرابع عشر. وفى قضية پليسى ضد فيرجسون، قضت المحكمة بأن المرافق العامة التى يطبق الفصل فيها على أسس عرقية مقبولة طالما أنها كانت متساوية

= Lawrence Friedman, *Your Time Will Come- The Law of Age Discrimination and Mandatory Retirement* (New York: Russell Sage, 1984).

(٣٦) انظر قضية: *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896)

كان عار التمييز ضد الجنود الزنوج أثناء الحرب العالمية الثانية، بالإضافة إلى الكشف عن فظائع النازى العرقية، محركًا للرئيس هارى إس. ترومان فى نهاية الأمر لأن يحمل المشكلة إلى البيت الأبيض وإلى دائرة اهتمام الأمة، عندما عين «لجنة رئاسية للحقوق المدنية». وفى عام ١٩٤٨م، قدمت اللجنة تقريرها، لـ«*ضمان هذه الحقوق*» الذى كشف الستار عن مدى مشكلة التفرقة العرقية وعواقبها.

كانت المحكمة العليا قد بدأت فى تغيير موقفها إزاء التفرقة العرقية قبل الحرب العالمية الثانية مباشرةً بأن أصبحت أكثر صرامة حول ما ينبغى أن تفعله الولايات لتوفير مرافق متساوية تحت قاعدة «*منفصلون لكن متساوون*». وفى عام ١٩٣٨م، رفضت المحكمة سياسة ولاية ميسورى بتعليم الزنوج المؤهلين فى مدارس الحقوق الموجودة خارج الولاية، بدلاً من السماح لهم بالالتحاق بمدرسة الحقوق بجامعة ميسورى[٣٧]. وبعد الحرب، استؤنف التقدم المتواضع. وفى عام ١٩٥٠م، رفضت المحكمة ما زعمته ولاية تكساس من أن مدرستها الجديدة «مدرسة الحقوق للزنوج» توفر تعليمًا مساويًا لذلك الذى تقدمه مدرسة الحقوق القاصرة على البيض التابعة لجامعة تكساس، فبدون التصدى لمبدأ «منفصلون لكن متساوون» ذاته، ابتدر قرار المحكمة قضية براون ضد مجلس الإدارة بأن فتح الباب للتساؤل حول ما إذا كان أى مرفق يطبق نظام الفصل يمكن أن يكون متساويًا حقًا[٣٨].

وبينما كانت المحكمة تصدر أمرها بقبول الزنوج فى مدارس الحقوق الخاصة بالبيض، كانت تحكم بإبطال ممارسات الولايات الجنوبية الخاصة بـ«الترشيحات التمهيدية البيضاء»، التى استبعدت الزنوج من المشاركة فى عملية الترشيح[٣٩]. وربما كان أكثر القرارات أهمية فيما قبل عام ١٩٥٤م هو الحكم فى قضية *شيلى ضد كرامر*[٤٠]، التى حكمت فيها المحكمة ضد ممارسة «الاستخدام العام المقيد»؛ حيث

(٣٧) انظر قضية: *Missouri ex. rel. Gaines v. Canada*, 305 U.S. 337 (1938)

(٣٨) انظر قضية: *Sweatt v. Painter*, 339U.S. 629 (1950)

(٣٩) انظر قضية: *Smith v. Allwright*, 321 U.S. 649 (1944)

(٤٠) انظر قضية: *Shelley v. Kraemer*, 334 U.S.1 (1948)

أضاف بائع عقار عبارة إلى عقد البيع يلزم المشترى بالموافقة على ألا يبيع المنزل إلى شخص غير قوقازى الأصل، وغير مسيحى، ... إلخ.

وعلى الرغم من أن أيًا من هذه القضايا لم تحمل مواجهة لمبدأ «منفصلون لكن متساوون» ومبدأ التمييز العرقى بالذات، فإنها كانت ذات أهمية كبيرة للغاية بالنسبة لقادة الزنوج، وشجعتهم بما فيه الكفاية ليعتقدوا أن ثمة فرصة لاحت أخيرًا وسوابق قانونية تكفى لتغيير الإطار الدستورى نفسه. وبحلول خريف عام ١٩٥٢م، كان جدول أعمال المحكمة يتضمن قضايا من كانساس وساوث كارولينا وفيرجينيا وديلاوير. ومقاطعة كولومبيا ـ مقر العاصمة الفيدرالية ـ تتحدى دستورية التمييز فى المدارس. ومن بين هذه القضايا كانت قضية كانساس هى القضية المختارة، كانت تبدو على رأس رزمة القضايا فى محكمة مقاطعتها، وكان لديها امتياز خاص هو أن موقعها كان فى ولاية خارج نطاق أعماق الجنوب[٤١].

أوليفر براون، أب لثلاث بنات، كان يعيش فى الناحية المتطرفة من البلدة فى حى توبيكا الفقير مختلط للأجناس. وكانت ابنته ليندا براون تقوم فى صباح كل يوم دراسى بركوب سيارة المدرسة إلى مدرسة مونرو للأطفال الزنوج التى تبعد عن المنزل بحوالى ميل. وفى سبتمبر ١٩٥٠م، أخذ أوليفر براون ابنته ليندا إلى مدرسة «سمر» التى كانت فى الواقع قريبة من منزله، ليدخلها فى الصف الثالث فى تحد لقانون الولاية وقواعد التمييز المحلية. وعندما رفض طلبهما، رفع براون قضيته إلى الجمعية القومية لتقدم الملونين[*]، وسرعان ما نشبت قضية براون ضد مجلس التعليم.

وفى حكمها الذى أصدرته المحكمة فى القضية، أذهلت الكثيرين برفضها كل

---

(٤١) برزت قضية مقاطعة كولومبيا هى الأخرى، لكن نظرًا لأنها ليست ولاية، فإنها لم تتعلق مباشرةً بالتعديل الرابع عشر وفقرة المساواة فى الحماية الواردة فيه. إلا أنها جابهت المحكمة على الاعتبارات نفسها). إن التمييز يتلازم معه عدم المساواة. كان انتصارها بصورة فعلية فى «الإدماج العكسى» حيث تنتقل المساواة فى الحماية من التعديل الرابع عشر لتصبح جزءًا من وثيقة الحقوق انظر قضية: *Bolling v. Sharpe*, 347 U.S. 497 (1954).

(*) NAACP

الدفوع القانونية المتعمقة حول نوايا التعديل الرابع عشر على اعتبار أنها غير قاطعة، وألزمت نفسها بالنظر فى عواقب الفصل فحسب:

هل الفصل بين الأطفال فى المدارس العامة على أساس العرق وحده، حتى لو كانت المرافق المادية والعوامل «المحسوسة» الأخرى متساوية، تحرم أطفال جماعات الأقليات من فرصٍ متساوية فى التعليم؟ نحن نؤمن بأنها تفعل ذلك...

ونحن نخلُص إلى أنه فى مجال التعليم العام، لا يوجد مكان لمبدأ «منفصلون لكن متساوون». إن المرافق التعليمية المنفصلة هى بطبيعتها غير متساوية(٤٢).

لقد غير قرار المحكمة فى قضية براون الإطار الدستورى من وجهين أساسيين. الأول: بعد *قضية براون*، لم يعد لدى الولايات السلطة لاستخدام الأصول العرقية كأساس للفصل فى القانون. الثانى: أنه سوف يصبح للحكومة القومية من الآن فصاعدًا السلطة (ومن ثمَّ الالتزام) للتدخل بسياسات انضباطية حازمة ضد إجراءات التمييز التى تصدر عن حكومات الولايات أو الحكومات المحلية، ومن مجالس إدارات المدارس، ومن أصحاب الأعمال، ومن غيرهم فى القطاع الخاص.

فى قضية براون ضد مجلس التعليم، رفضت المحكمة العليا شرعية مبدأ *«منفصلون لكن متساوون»*.

العدالة البسيطة: المحاكم، والدستور،
والحقوق المدنية بعد قضية براون ضد مجلس التعليم

رغم أن قضية *براون ضد مجلس التعليم* قد سحبت كل السلطات الدستورية لاستخدام الأصول العرقية كمعيار للاستبعاد، فإن هذا القرار التاريخى لم يكن سوى حركة افتتاحية(٤٣). فى المقام الأول، رفضت معظم الولايات أن تتعاون إلا بعد

---

(٤٢) انظر قضية: *Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas*, 347 U.S. 483 (1954).

(٤٣) عنوان هذا القسم مأخوذ عن عنوان كتاب ريتشارد كروجر الهام:
Simple Justice (New York: Vintage,1975)

مقاضاتها، كما استخدمت مخططات تتسم بالكرم لتأخير الامتثال للقرار (مثل دفع مصروفات الدراسة للتلاميذ البيض للالتحاق بالأكاديميات «الخاصة» المنشأة حديثًا). وفى المقام الثانى، فحتى مع بدء مجالس إدارة المدارس الجنوبية فى التعاون لإلغاء الفصل المفروض *(قانونًا)* فى المدارس، فقد ظل هناك فصل *(فى الواقع)* على نطاق واسع فى المدارس فى الشمال وفى الجنوب كذلك. ولم تستطع قضية براون أن تؤثر على الفصل *الواقع* الذى لم يُقنن لكنه حدث نتيجة للفصل فى مشروعات الإسكان.ثم يأتى فى المقام الثالث أن قضية براون لم تمسَّ مباشرةً الفصل فى التوظيف، وأماكن الإقامة العامة، والمحلفين، والتصويت، ومجالات أخرى من الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية.

وكان مرور عقد كامل من الإحباط بعد قضية براون قد جعل من الواضح للجميع أن هدف «المساواة فى الحماية» يحتاج إلى إجراء إيجابى، أو إثباتى، بواسطة الكونجرس وبواسطة الوكالات الإدارية. فإذا وضع فى الحسبان المقاومة الجنوبية العنيفة، ورأى عام قومى سلبى بصفة عامة تجاه الفصل العرقى، فإنه من غير الممكن إحراز أى تقدم من خلال المحاكم، والكونجرس ـ والوكالات، دون دعم واسع النطاق جيد التنظيم.

إلغاء الفصل فى المدارس

رغم أن مقاطعة كولومبيا وبعض المناطق التعليمية فى ولايات الحدود قد بدأت فى الاستجابة بصورة مباشرة تقريبًا لإلغاء الفصل الذى أمرت به المحكمة، فإن الولايات فى عمق الجنوب قد استجابت بتحايلات جيدة التخطيط لتأخير التنفيذ. فقد سنَّت المجالس التشريعية الجنوبية قوانين تأمر بمقتضاها المناطق التعليمية بأن تتمسك بمدارس الفصل العرقى كما تأمر المشرفين التابعين للولاية بحجب تمويل الولاية عن الفصول الدراسية ذات الأعراق المختلطة. وقامت بعض الولايات الجنوبية بجعل هيئة المدارس العامة مركزية، من أجل إعطائها السلطة لإغلاق المدارس التى قد تميل إلى طاعة المحكمة، وأن توفر تعليمًا خاصًا بديلاً.

تجنب كثير من الولايات مطاوعة قرار المحكمة العليا فى قضية براون الرافض لمبدأ « منفصلون لكن متساوون ».

وُضِعَت معظم خطط المقاومة المكثفة موضع الاختبار فى المحاكم الفيدرالية، وقد حُكم بإبطالها باعتبارها غير دستورية(٤٤)، لكن المقاومة الجنوبية لم تكن قاصرة على التشريع. فعلى سبيل المثال، حدث عام ١٩٥٧م فى ولاية أركانسو أن أمر الحاكم أورڤال فوبوس الحرس الوطنى بأن يمنع تنفيذ أمر من المحكمة الفيدرالية بإدماج الزنوج فى المدرسة القانونية المركزية فى « ليتل روك ». واضطر الرئيس أيزنهاور لنشر قوات عسكرية أمريكية ووضع المدينة بصورة واقعية تحت الأحكام العرفية، وسلمت المحكمة العليا قرارًا جماعيًا يأمر بإلغاء الفصل العرقى فى « ليتل روك »(٤٥)، وأصبحت نهاية المقاومة المكثفة ببساطة، رغم ذلك، بداية لإستراتيچية جنوبية أخرى. صدرت قوانين « توزيع التلاميذ » لتعطى السلطة للمناطق التعليمية لوضع كل تلميذ فى مدرسة طبقًا لمجموعة كبيرة متنوعة من الاعتبارات الأكاديمية والشخصية والنفسية، دون ذكر للعرق على الإطلاق. وأدى هذا إلى وضع عبء تحويل المدرسة لتكون مقصورة على البيض على عاتق التلاميذ غير البيض وآبائهم(٤٦). وعلى هذا فقد كان من المستحيل على أمر

---

(٤٤) كان أشهر قضيتين هما *Cooper v. Aaron, 358 U.S. 1 (1958)*، *التى طالبت مدينة ليتل روك بولاية أركانسو بإلغاء التمييز؛ وقضية* *Griffin v. Prince Edward Country School Board*, 337 U.S. 218 (1964). التى أجبرت كل مدارس هذه المقاطعة فى ولاية ڤيرچينيا على أن تُفتح من جديد بعد خمس سنوات من إغلاقها لتجنب إلغاء التميز.

(٤٥) فى قضية *Cooper v. Aaron*، أمرت المحكمة العليا بالامتثال الفورى لأمر إلغاء التمييز الصادر من المحكمة الأولى، وذهبت إلى أبعد من ذلك بأن وجهت إنذارًا صارمًا بأنه « بصورة قاطعة، من اختصاص الإدارة القضائية وواجب عليها أن تقول ما هو القانون » وقام القضاة كذلك بإجراء غير مسبوق بأن وقعوا على القرارات شخصيًا.

(٤٦) انظر قضية *Shuttlesworth v. Brimingham Board of Education*, 358 U.S. 101 (1958) أيد هذا القرار خطة « توزيع التلاميذ » التى ترمى إلى تصنيف التلاميذ على أسس مختلفة، دون ذكر للأصول العرقية. وقد ترجمت هذه القضية القرار الذى صدر فى قضية براون ضد مجلس التعليم بحيث يعنى أنه يجب على المناطق التعليمية أن توقف التمييز العرقى الصريح لكن ليس عليها التزامٌ بأن تتخذ خطوات إيجابية فى اتجاه إلغاء التمييز. وظل محتمًا على الآباء الزنوج أن يخوضوا المشكلة قضية بقضية.

من محكمة واحدة أن يغطى منطقة بأكملها، فكيف بولاية بأكملها. وهذا هو ما أدى إلى تأخير إلغاء الفصل العنصرى لفترة أطول.

ومع ابتداع حيل جديدة بواسطة الولايات الجنوبية لتجنب إلغاء الفصل، فقد أصبح واضحًا بشكل لا يُخطأ أن المحاكم الفيدرالية لا يمكنها أن تقوم بالمهمة وحدها[٤٧]، وحدث أول جهد حديث للتشريع فى مجال الحقوق المدنية عام ١٩٥٧م. لكن القانون لم يتضمن إلا ضمانًا فيدراليًّا بحقوق التصويت، دون أى سلطات بالتنفيذ، على الرغم من أنه أنشأ «لجنة الحقوق المدنية» لدراسة حالات التعسف. وتوالت قوانين تفوق ذلك كثيرًا فى الأهمية حول الحقوق المدنية خلال ستينيات القرن الماضى، وبصفة خاصة قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م.

كرد فعل على المقاومة المكثفة لقرار براون، أصدر الكونجرس سلسلة من القوانين الخاصة بالحقوق المدنية، كان أهمها قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م.

وحدث المزيد من التقدم فى إلغاء الفصل فى المدارس فى مجال سيارات نقل تلاميذ المدارس[٤٨] وفى مجال إعادة تقسيم الأحياء، لكن ذلك كان يحدث ببطء، ومن المحتمل أن يستمر بطيئًا ما لم تقرر المحكمة العليا السماح بإجراء فيدرالى ضد الفصل الواقع وضد الأنواع العديدة من المدارس والأكاديميات الخاصة التى انبثقت بهدف تجنب إدماج الزنوج[٤٩]. وبصدور قرار من المحكمة العليا عام ١٩٩٥م، بعثت فيه المحكمة بإشارة إلى

---

(٤٧) للاطلاع على معالجة جيدة لهذه المرحلة الطويلة من صراع المحاكم الفيدرالية لإدماج الزنوج فى المدارس، انظر: *Brest and Levinson, Processes of Constitutional Decision making, pp. 471-80; and Kelly et al., The American Constitution, pp. 610-16.*

(٤٨) انظر قضية: *Swann v. Charlotte- Mecklenberg Board of Education*, 402 U.S. 1 (1971).
وانظر كذلك: Bernard Schwartz, *Swann's Way: The School Busing Case and the Supreme Court* (New York: Ox- Ford University Press, 1986).

(٤٩) للاطلاع على تقييم جيد انظر: Gary Orfield, *Must We Bus? Segregated Schools and national policy* (Washington, DC: Brookings Institution, 1978), pp. 144-46.

المحاكم الأدنى بأن «تنفض أيديها من جهود إلغاء الفصل»، سقط ستار معتم على أى مطمح فى المزيد من الإدماج فى المدارس. هذا تهديد مباشر وصريح للأساس الرئيسى فى الحكم الصادر فى قضية براون الأصلية.

صعود سياسات الحقوق المدنية

عدم شرعية التمييز فى التوظيف رغم بطء التقدم المتسم بالمعاناة لجهود إلغاء الفصل فى المدارس، كان هناك بعض التقدم فى مجالات الحقوق المدنية الأخرى خلال ستينيات وسبعينيات القرن الماضى. فقد تم تأسيس حقوق التصويت لتبدأ، فى إيقاع متسارع، فى إحداث ثورة فى سياسات الجنوب. ولم يعد هناك إنكار لحق الأقليات فى اختيارهم كمحلفين. لكن التقدم فى حق المشاركة فى الأنشطة السياسية وفى الحكومة كشف عن دراما النقص النسبى فى التقدم الاقتصادى، وكان هذا هو الميدان الذى دارت فيه المعارك حول الحقوق المدنية بصورة متزايدة.

دخلت المحاكم الفيدرالية ووزارة العدل هذا الميدان من خلال الحق السابع من قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م. فقد نص الفصل السابع على عدم قانونية التمييز فى الوظائف بواسطة كل أصحاب الأعمال سواء من القطاع الخاص أو العام، بما فى ذلك الوكالات الحكومية (مثل إدارات الإطفاء والشرطة)، التى تستخدم أكثر من خمسة عشر عاملاً وقد سبق أن رأينا بالفعل كيف أن المحكمة العليا قد أعطت «التجارة البينية» للولايات تعريفًا موسعًا، بحيث يكون للكونجرس السلطة الدستورية فى تقنين عدم شرعية التمييز من جانب أى صاحب عمل محلى فى واقع الأمر[٥٠]. وقد نص الحق

وانظر كذلك: Bob Woodward and Scott Armstrong, *The Brethren : Inside the Supreme Court* (New York: Simon and Schuster, 1979), pp. 426-27; and J. Anthony Lukas, *Common* Ground (New York: Random House, 1986).

(٥٠) انظر بصفة خاصة قضية: *Katzenbach v. McClung, 379 U.S. 294 (1964)*، بعد صدور قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م مباشرةً، رفعت قضية أمام المحكمة العليا تتحدى شرعية الحق الثانى، الذى يغطى التمييز فى المحلات العامة. فقد كان محل «أولى» للشواء مطعمًا فى الجوار بمدينة بيرمنجهام/ ألاباما. وكان يقع على بعد أحد عشر مبنى من طريق عام بين الولايات وأكثر بعدًا عن محطتى السكة الحديد والأوتوبيس. وكانت الخدمة على موائده قاصرة على البيض، مع قصر التعامل مع الزنوج على الخدمة=

السابع على عدم شرعية التميز فى التوظيف على أساس اللون، أو الدين، أو الجنس، أو القومية الأصلية، بالإضافة إلى الأصل العرقى.

نص الحق السابع على عدم شرعية التمييز فى الوظائف بواسطة أصحاب الأعمال من القطاعين الخاص والعام، على أساس اللون، أو الدين، أو الجنس، أو القومية الأصلية أو الأصل العرقى.

كانت إحدى المشاكل بالنسبة للحق السابع، أن الطرف الشاكى مطالب بأن يثبت أن تمييزًا متعمدًا كان السبب فى فشله فى الحصول على وظيفة أو فرصة للتدرب. ومن النادر أن يعترف صاحب عمل صراحةً بالتمييز على أساس من العرق أو الجنس أو أى سبب آخر غير قانونى. وسمحت المحاكم، لبعض الوقت لأطراف الشكوى بعرض قضيتهم إذا كان فى إمكانهم توضيح أن أساليب صاحب العمل فى استخدام الموظفين، سواء كانت متعمدة أو غير ذلك، لها *تأثير* الاستبعاد. وكان على أصحاب الأعمال، بصورة فعليه، تبرير تصرفاتهم[٥١].

التميز بسبب الجنس

حتى من قبل أن تبدأ قوانين المساواة فى التوظيف فى أن يكون لها تأثير فى الوضع الاقتصادى للزنوج، بدأ شىء أكثر إثارة بكثير فى الحدوث ـ عالمية الحقوق المدنية. إن الحق فى ألا يكون الإنسان موضع تمييز قد تمت المطالبة به بنجاح بواسطة الجماعات الأخرى المدرجة فى الحق السابع ـ أولئك الذين يميزهم الجنس، أو الدين، أو الأصل القومى. ثم، فى نهاية الأمر، بواسطة جماعات أخرى يحددها السن أو الأفضلية الجنسية. أصبحت عالمية الحقوق الجبهة الجديدة للصراع من أجل الحقوق المدنية،

= الخارجية. ووافقت المحكمة العليا على كون المحل تابعًا بصورة قاطعة للولاية، لكن لما كان جزءٌ أساسى من الطعام والإمدادات الأخرى تشترى من ولايات خارج ولاية ألاباما، فقد كان هناك ارتباط كاف بالتجارة البينية للولايات، ولهذا فإن التميز العرقى فى مثل هذه المطاعم سوف «يفرض أعباء اقتصادية على الهيمنة القومية على التجارة البينية»وعلى الرغم من أن القضية تدور حول الحق الثانى؛ فإن الحكم اعتمد مباشرة على دستورية الفصل السابع.

(٥١)انظر قضية: *Griggs v. Duke Power Company*, 401 U.S. 24 (1971)

وبرزت المرأة بأعظم قدر من البروز فى هذا الصراع. لقد أدت الجهود التى بذلت لتحديد وإنهاء التمييز بسبب الجنس فى التوظيف إلى الانضمام التاريخى لحقوق المرأة إلى الكفاح من أجل الحقوق المدنية.

ورغم اهتمام المحكمة العليا بمحاربة التميز، فإنها لم تهتم كثيرًا طيلة خمسينيات وستينيات القرن الماضى بالتمييز بسبب الجنس. والأمر الذى يدعو للسخرية أنه تُرك لمحكمة بيرجير الأكثر محافظة (١٩٦٩ ـ ١٩٨٦م) أن تؤسس الفصل بسبب الجنس كمسألة رئيسية وبارزة للغاية فى مجال الحقوق المدنية. وفى السنوات الأخيرة، وسَّعت المحكمة من نطاق الحقوق المدنية للمرأة بأن جعلت من السهل للأفراد من النساء إثبات التحرش الجنسى، وبأن حكمت لصالح إدماج النساء فى معهد ڤيرچينيا العسكرى الذى كان قاصرًا من قبل على الرجال. وقد يكون أمرًا محتملاً للغاية أن يكون توجه المحكمة مستقبلاً نحو تحديد وتطبيقٍ أكثر توسعًا للحقوق المدنية بالنسبة للمرأة.

وقد تزامن تطور التميز بسبب الجنس كجزء هام من الكفاح من أجل الحقوق المدنية مع صعود سياسات المرأة كحركة منفصلة فى السياسة الأمريكية. وكما حدث مع الكفاح من أجل المساواة بين الأعراق، كانت العلاقة بين سياسات الحكومة والتغيرات فى العمل السياسى تشير إلى أن التغيرات فى سياسات الحكومة تسفر إلى درجة كبيرة عن عمل سياسى. وفى الوقت الحاضر، ينبثق وجود حركة نسائية قوية بقدر كبير من تطبيق الحق السابع من قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م ومن الخطوات الجوهرية التى خطتها المحكمة العليا فى تطبيق هذا القانون لحماية المرأة. لقد أصبح الاعتراف بالحقوق المدنية للمرأة مسألة تتجاوز فى كثير من الوجوه الاختلافات المعتادة التى يتسم بها الجدال السياسى الأمريكى. ففى الجدل الحزبى المحتدم حول قانون الجريمة الفيدرالى الذى صدر عام ١٩٦٤م، على سبيل المثال، كان الجزء الذى لقى تأييدًا واسعًا هو قانون العنف ضد المرأة، الذى كان أهم ملامحه أنه كان يعرّف جرائم العنف التى يسببها التعصب ضد الجنس بأنه من بين موضوعات الحقوق المدنية وأنه ينشئ تعويضًا للنساء اللاتى كُنَّ ضحايا مثل هذه الجرائم. ولما كانت المحكمة قد حكمت بعدم دستورية هذا القانون عام ٢٠٠٠م، فسوف يظل الكفاح من أجل حقوق المرأة فى الأغلب جزءًا من الحوار السياسى.

جدول العمليات ٤ ـ ١

السبب، والتأثير في حركة الحقوق المدنية
أيهما أسبق العمل الحكومي، أم العمل السياسي؟

العمل القضائي و القانوني	العمل السياسي
١٩٥٤م براون ضد مجلس التعليم.	
١٩٥٥م براون ٢ ـ تنفيذ براون ١.	١٩٥٥م مقاطعة سيارات النقل العام في مونتجموري
١٩٥٦م المحاكم الفيدرالية تأمر بالإدماج في المدارس، خاصةً تلك التي حكمت بدخول أوثيرين لوسي جامعة ألاباما، مع احتجاج الحاكم والاس بصفة رسمية.	
١٩٥٧م قانون الحقوق المدنية ينشئ لجنة الحقوق المدنية، الرئيس أيزنهاور يرسل جنود المظلات إلى ليتل روك بولاية أركانسو، لفرض الإدماج في المدرسة الثانوية المركزية.	١٩٥٧م تشكيل مؤتمر قيادة المسيحيين في الجنوب، تحت رئاسة مارتن لوثر كينج (الصغير).
١٩٦٠م القانون الأول للحقوق السياسية الجوهرية، وبصفة رئيسية حقوق التصويت.	١٩٦٠م تشكيل لجنة تنسيق العمل السياسي للطلاب بهدف تنظيم الاحتجاجات والاعتصامات ومواكب الحرية.
١٩٦١م لجنة التجارة البينية تأمر بإلغاء الفصل في جميع سيارات الأوتوبيس والقطارات والمحطات.	
١٩٦١م الرئيس جون كيندي يفضل العمل التنفيذي على تشريعات الحقوق المدنية	
١٩٦٣م، الرئيس كنيدي يغير موقفه، يؤيد إصدار تشريع قوي خاص بالحقوق المدنية؛ اغتياله. الرئيس ليندون جونسون يؤكد تأييده القوي للحقوق المدنية	١٩٦٣م مظاهرات سلمية في برمنجهام، ألاباما، تؤدي إلى اعتقال مارتن لوثر كنج، «ورسالته من سجن بيرمنجهام» ١٩٦٣م المسيرة إلى واشنطن
١٩٦٤م الكونجرس يصدر قانون الحقوق المدنية التاريخي، القانون يغطي التصويت، والتوظيف، والمحلات العامة، والتعليم ١٩٦٥م قانون حقوق التصويت	١٩٦٥م مارتن لوثر كينج يعلن عن حملة لتسجيل ثلاثة ملايين زنجي في الجنوب.
١٩٦٦م حملة الحرب على الفقر في أوْجها	١٩٦٦م الحركة تتفتت: جزء يتجه إلى التقاضي وجزء يتجه إلى برامج العمل المجتمعي، وجزء يتجه إلى الاحتجاج على الحرب، وجزء يتجه إلى أعمال «القوة السوداء» الأكثر حماساً

امتدت الحماية التى نجحت فى تحقيقها حركات الحقوق المدنية لتشمل حماية جماعات أخرى، بما فى ذلك المرأة، والأمريكيين المعاقين، والمثليين من الرجال والنساء.

التمييز ضد الجماعات الأخرى

بينما بدأ يُنظر إلى التمييز بسبب الجنس على أنه مسألة هامة من مسائل الحقوق المدنية، ظهرت جماعات أخرى تطالب بالاعتراف وبالحماية الفعالة لحقوقهم المدنية، وتحت الحق السابع من قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م، يمكن لكل جماعة أو فرد أن يسعى، وفى واقع الأمر أن يُشجَّع على أن يسعى، إلى أن يحول أهدافه أو معاناته إلى مسائل تتعلق بالحقوق وبالحرمان من هذه الحقوق. كل ما على المدعى أن يفعله هو أن يدلل على أن عضويته فى الجماعة تمثل أساسًا غير معقول للتمييز ضده، ما لم يثبت أن ذلك لأسباب «متعلقة بالوظيفة» أو أن يكون بخلاف ذلك قرارًا معقولا بصورة واضحة وموضوعيًّا كذلك. وفى أمريكا اليوم، أصبحت قائمة الأفراد والجماعات الذين يدَّعون التمييز غير القانونى ضدهم طويلة، فالمعاقون، على سبيل المثال، يتزايد ضغطهم لاعتبار دعواهم للحصول على معاملة متساوية موضوعًا من موضوعات الحقوق المدنية، وهو موقف شجع عليه «قانون الأمريكيين ذوى الإعاقات لعام ١٩٩٠م»[٥٢]، كما يطالب الصُمّ الأمريكيون بشكل متزايد بالاعتراف الاجتماعى والقانونى بالصمم كثقافة مستقلة، وليس كمجرد إعاقة[٥٣]، وكانت إحدى أشهر حركات هذه الجماعات «الجديدة» حركة المثليين من الرجال والنساء، التى استطاعت، فى أقل من ثلاثين سنة، أن تبرز من الخفاء لتصبح واحدة من أكبر حركات الحقوق المدنية فى أمريكا المعاصرة. وأصبح مكان المثليين فى المجتمع الأمريكى موضوعًا

---

(٥٢) فى عام ١٩٩٢م، على سبيل المثال، بعد ضغوط من وزارة العدل بموجب بنود قانون الأمريكيين ذوى الإعاقات، وافقت واحدة من أكبر شركات تأجير السيارات فى أمريكا على تصنيع سيارات خاصة مزودة بالتحكم اليدوى متاحة لأى عميل يطلبها، انظر «أفيس توافق على تجهيز سيارات للمعاقين»، *Los Angeles Times*, 2 September 1994, p. D1.

(٥٣) وبناء على هذا، بدأ فى الظهور تمييز بين «الصمم»، كمرض، و«الصمم» كثقافة. انظر: Andrew Solomon, "Defiantly Deaf", *New York Times Sunday Magazine*, 28 August 1994, pp. 40ff.

لجدل مشحون للغاية. لكنه جدل لم يكن مسموعًا قبل صعود سياسات الحقوق فى السنوات الثلاثين الماضية، وظهرت بوادر تقدم قانونى فى قرار المحكمة العليا فى قضية «*رومر ضد إيفانز*» (١٩٩٦م). وفى نوفمبر ١٩٩٢م، أظهرت نتائج استفتاء فى ولاية كولورادو الموافقة على تعديلٍ لدستور الولاية ينص على منع المحليات من تطبيق أى قانون التمييز ضد المثليين غير شرعية. وسلب التعديل من أى مجلس بلدى سلطة تبنى قوانين تعطى للمثليين «وضع الأقلية» التى تحميهم من التمييز ضدهم. وفى قرار للمحكمة العليا صادر بأغلبية ستة أصوات مقابل ثلاثة، قضت المحكمة بأن تعديل كولورادو فى حقيقته لا يصنِّف المثليين فى وضع مساوٍ لأى إنسان آخر، ولكن فى وضع «يجعلهم غير متساويين مع أى إنسان آخر. ولا يحق لولاية كولورادو أن تفعل هذا، ولا يجوز لأى ولاية أن تدمغ على هذا النحو فئة من الناس على أنهم غرباء بالنسبة لقوانينها. إن التعديل رقم ٢ ينتهك فقرة المساواة فى الحماية ...»[٥٤].

سياسات العمل الإيجابى

تطور الهدف المحدود نسبيًّا الرامى إلى تحقيق فرص متكافئة من خلال إلغاء حواجز التمييز ليتجه إلى الهدف الأكثر اتساعًا: العمل الإيجابى ـ ذلك الإجراء التعويضى الهادف إلى التغلب على نتائج التمييز الذى كان سائدًا. وتتجه سياسة العمل الإيجابى نحو الاشتمال على تناولين مستحدثين: (١) العمل الإيجابى أو الحميد، وهو الذى يؤخذ فيه العرق أو أى وضع آخر فى الاعتبار، لكن من أجل اتخاذ إجراء تعويضى وليس إساءة للمعاملة. (٢) اتخاذ إجراء تعويضى لتفضيل أعضاء من الجماعات التى تعانى الإجحاف، ممن قد لم يكونوا أنفسهم يومًا ضحايا للفصل. أنصبة محددة، ربما، لكن ليسوا بالضرورة داخلين ضمن سياسات التمييز الإيجابى.

افتتح الرئيس جونسون برامج العمل الإيجابى بأن أمر باتباع سياسة توظيف للأقليات فى سلك الخدمة المدنية الفيدرالية وفى الشركات التى تتعامل مع الحكومة القومية. ومع انتشار الحركة فى سبعينيات القرن الماضى، فإنها بدأت كذلك فى إحداث انقسام بين ناشطى الحقوق المدنية ومؤيديهم. هل ينبغى على المرشحين البيض المؤهلين

---

(٥٤) انظر قضية: *Romer v. Evans*, 116 S.Ct. 1620 (1996)

تأهيلاً عاليًا أن يخلوا الطريق للمرشحين الأقل تأهيلاً ممن ينتمون إلى الأقليات؟ أليست هذه حالة «تمييز عكسى»؟ لقد تجلت المسألة بأكملها رسميًّا فى قضية «آلان باكى». فالسيد «باكى» الرجل الأبيض الذى لا ينتمى لأى أقلية، رفع دعوى ضد جامعة كاليفورنيا ـ مدرسة دافيز للطب، وأسس دعواه على أنه، بحرمانه من الالتحاق بالمدرسة، فإن المدرسة قد مارست التمييز ضده بسبب العرق المنتمى إليه (فى ذلك العام، حجزت المدرسة للأقليات ستة عشر مقعدًا من المائة مقعد المتاحة للمتقدمين). وكانت حجته أن تقديرات نجاحه ودرجات امتحانه قد وضعته فى مرتبة أعلى كثيرًا من العديد من الطلاب الزنوج أو الهيسپانيك(*) الذين تم قبولهم.

أصبح العمل الإيجابى واحدًا من أهم الجوانب المثيرة للخلاف فى صراع الحقوق المدنية، ويحاجُ البعض بأن العمل التعويضى المبنى على العرق يساعد الضحايا التقليدين للتمييز، بينما يحاجُ آخرون بأنه تمييز عكسى.

وفى عام ١٩٧٨م، كسب باكى قضيته أمام المحكمة العليا وقُبل فى مدرسة الطب، لكنه لم ينجح فى أن يحصل على قرار بعدم دستورية العمل الإيجابى. ورفضت المحكمة إجراءات جامعة كاليفورنيا؛ لأن مدرسة الطب التابعة لها استخدمت الأنصبة المحددة ونظام القبول المنفصل للأقليات. وقررت المحكمة أن نظام الأنصبة الصارم على أساس العرق مناقض لفقرة المساواة فى الحماية. وعلى هذا فقد سمحت المحكمة للجماعات (ومعها بالتالى المدارس الأخرى، وبرامج التدريب، والجهات المسئولة عن الاستخدام) أن تستمر فى أن تأخذ فى اعتبارها موقف الأقليات، لكنها حظرت استخدام الأنصبة فى المواقف التى تكون: (١) قد ظهر فيها تمييز فيما مضى، (٢) أو قد استخدمت *كمؤشر إرشادى* للتنوع الاجتماعى أكثر من كونها نسبة محددة رياضيًّا(٥٥).

ولمدة عقد تقريبًا عقب الحكم فى قضية «باكى»، كانت المحكمة العليا أميل للتجريب والتسامح بشأن الجهود التى تبذلها الشركات الكبرى والحكومات لتجربة

(*) ذوو الأصول الأمريكية اللاتينية ـ (المترجم).

(٥٥) انظر قضية: *Regents of the University of California v. Bakke* 438 U.S. 265 (1978)

العمل الإيجابى فى مجال التوظيف[٥٦]. لكن فى عام ١٩٨٩م، عادت المحكمة إلى موقفها من قضية «باكى»، الذى يقضى بأن أى «أنصبة عددية صارمة» تعد موضع شبهة. وفى قضية *واردز كوف ضد أتونيو*، ألحقت المحكمة المزيد من الإضعاف بالعمل الإيجابى بأن يسرت السبيل لأصحاب الأعمال لتفضيل الذكور من البيض، مقرِّرة أن عبء إثبات التمييز غير المشروع ينبغى أن ينتقل من المُدعَّى عليه (صاحب العمل) إلى المُدَّعِى (الشخص الذى يدعى أنه ضحية للتمييز)[٥٧]. وقد نقض هذا القرار فى واقع الأمر قرار المحكمة السابق. وفى السنة نفسها، قضت المحكمة بأن أى برنامج للعمل الإيجابى سبق أن وافقت عليه المحاكم الفيدرالية بالفعل، يمكن معارضته بالتالى من جانب الذكور من البيض الذين يزعمون أن البرنامج قد ميَّز ضدهم[٥٨].

فى عام ١٩٩١م، دعم الكونجرس العمل الإيجابى بقانون الحقوق المدنية لعام ١٩٩١م، الذى أعاد وضع عبء الإثبات على عاتق صاحب العمل بأن يثبت أن المعايير التعليمية وغيرها من المعايير الخاصة بالتوظيف التى تعطى الأفضلية للبيض أو للذكور كانت جوهرية بالنسبة للوظيفة، ورغم إجراءات الكونجرس، إلا أن القضاء الفيدرالى، ستكون له الكلمة الأخيرة عندما تصل القضايا المرفوعة بموجب القانون الجديد إلى المحاكم. وفى واقع الأمر، وبقرار صدر بأغلبية خمسة أعضاء مقابل أربعة، حكمت المحكمة العليا بأن على طالبى العمل أن يثبتوا التمييز المتعمد من جانب أصحاب الأعمال، واضعة عبء الإثبات مرة أخرى على عاتق الموظفين[٥٩].

وفى عام ١٩٩٥م، أسهم حكم المحكمة العليا فى قضية *أداراند للإنشاءات ضد بينا*، فى إحداث المزيد من الضعف للعمل الإيجابى، إذ نصَّ هذا القرار على أن

---

(٥٦) انظر قضية: ;*United Steelworkers v. Weber*, 443 U.S. 193 (1979)
وقضية: *Fullilove v. Klutznick*, 100 S.Ct. 2758 (1980)
(٥٧) انظر قضية: ;*City of Richmond v. j. A. Croson Co.*, 109 S.Ct. 706 (1989)
وقضية: *Wards Cove v. Atonio*, 109 S.Ct.2115 (1989)
(٥٨) انظر قضية: *Martin v. Wilks*, 109 S.Ct.2180 (1989) وفى هذه القضية، حكم رينكويست رئيس القضاة بأن من حق رجال الإطفاء البيض فى بيرمينجهام أن يعترضوا على شرعية قانون صادر بالإجماع يضمن تمثيل أهداف تشغيل وترقية الزنوج، حتى لو لم يكونوا أطرافًا فى الخصومة الأصلية.
(٥٩) انظر قضية: *St. Mary's Honor Center v. Hicks*, 113 S.Ct. 2742 (1993)

السياسات المبنية على العرق، مثل الأفضليات التى تعطيها الحكومة للمقاولين من الأقليات، يجب أن تصمد أمام الفحص الدقيق، ملقية العبء على الحكومة لكى تثبت أن برامج العمل الإيجابى هذه تخدم مصلحة حكومة ضاغطة، وأنها حِيكت بصورة ضيقة لمخاطبة العمل السابق الممكن التحقق منه[٦٠] واستجاب الرئيس كلينتون لقرار *أداراند* بأن أمر بمراجعة كل سياسات وممارسات العمل الإيجابى للحكومة، ورغم أن العديد من المراقبين قد تشككوا فى أن الرئيس سوف يستخدم هذه المراجعة كفرصة للتحلل من العمل الإيجابى، فإن النتائج التى توصلت إليها مجموعة العمل الخاصة دافعت بدرجة كبيرة عن السياسات الحالية، واعترف الرئيس كلينتون بأن بعضًا من سياسات الحكومة قد تحتاج إلى تغيير، وهو ما يعكس تأثير قرار المحكمة العليا فى قضية أداراند. ولكن على وجه العموم، كشفت المراجعة عن أن معظم سياسات العمل الإيجابى كانت منصفة وأنها لم تشكل عبئًا شديد الوطأة على غير المستفيدين منها[٦١].

ورغم أن كلينتون سعى إلى أن «يصلح لا أن ينهى» العمل الإيجابى، فإن التطورات التى جرت فى المحاكم وفى الولايات استمرت فى تقييد العمل الإيجابى بوسائل هامة. وكانت واحدة من القضايا الأكثر أهمية قضية هوبوود، التى عارض فيها الطلاب البيض الإجراءات المتبعة للقبول بمدرسة الحقوق فى جامعة تكساس، موجهين اتهامًا بأن برنامج العمل الإيجابى للمدرسة يحمل تمييزًا ضد البيض، وفى عام ١٩٩٦م، أصدرت إحدى المحاكم الفيدرالية (محكمة الاستئناف للولايات المتحدة للدائرة الخامسة) حكمها فى هذه القضية الذى يقضى بأنه لا ينبغى أن يوضع العرق فى الاعتبار عند الموافقة على القبول أو عند تقرير المنح الدراسية فى المعاهد العليا والجامعات فى الولايات[٦٢]. وطوى هذا القرار، بشكل فعلى، استخدام العمل الإيجابى الذى أجازه الحكم فى قضية باكى لعام ١٩٧٨م، ففى قضية باكى، كما سبقت المناقشة، قضت المحكمة بعدم شرعية الأنصبة المحددة، لكنها ذكرت أنه يمكن

---

(٦٠) انظر قضية: *Adarand Constuction,Inc. v. Pena,* 115 S.Ct 2097 (1995)؟

(٦١) انظر قضية: Ann Devroy, "Clinton Study Backs Affirmative Action," *Washington post,* 19 July 1995, P. A1.

(٦٢) انظر قضية: *Hopwood v. State of Texas, 78 F 3d 932 Fifth Circuit, (1996)*

استخدام الجنس كواحد من بين عوامل كثيرة فى قرارات القبول. ومنذ ذلك الحين سوغت الكثير من الجامعات والمعاهد العليا استخدام العمل الإيجابى كوسيلة من وسائل الارتقاء بالتنوع العرقى بين جماعاتها الطلابية، أما ما استجد فى قرار هوبوود فهو الحكم بأنه لا يجوز مطلقًا استخدام العرق كعامل فى قرارات القبول، حتى لو من أجل الارتقاء بالتنوع.

بإيجاز

التطورات فى التمييز الإيجابى

مجلس أوصياء جامعة كاليفورنيا ضد باكى (١٩٧٨م)	أجازت المحكمة مراعاة وضع الأقليات فى عمليات التوظيف أو الاختيار، لكن حظرت استخدام الأنصبة.
واردز كوف ضد أتونيو (١٩٨٩م)	قضت المحكمة بأن عبء إثبات التميز غير المشروع ينبغى أن ينتقل من المدعى عليه (صاحب العمل) إلى المدعى (الشخص الذى يدعى أنه كان ضحية للتميز).
مارتن ضد ويلكس (١٩٨٩م)	يمكن الاعتراض قانونًا على أى برنامج للعمل الإيجابى وافقت عليه المحاكم الفيدرالية بالفعل من جانب الذكور البيض الذين يزعمون أن البرنامج يميز ضدهم.
قانون الحقوق المدنية لعام (١٩٩١م)	وضع الكونجرس عبء الإثبات مرة أخرى على صاحب العمل لكى يثبت أن معايير التوظيف التى تفضل البيض أو الذكور كانت «جوهرية للوظيفة».
مركز تكريم سانت مارى ضد هيكس (١٩٩٣م)	على الموظفين إثبات أن أصحاب الأعمال تعمدوا التميز، ليعود عبء الإثبات مرة أخرى على الموظفين.
أداراند للإنشاءات المتحدة ضد بينا (١٩٩٥م)	يمكن استخدام التصنيفات الفيدرالية «الحميدة»، مثل تلك التى تطبقها الولايات، لكن البرنامج الفيدرالى للتجنب انتهك فقرة «المساواة فى الحماية» الواردة فى التعديل الرابع عشر.

وفى عام ١٩٩٦م رفضت المحكمة النظر فى دعوى اعتراض على الحكم الذى صدر فى قضية هوپوود. وكان هذا يعنى أن حكمها يظل ساريًا فى الولايات التى تغطيها الدائرة الخامسة ـ تكساس، ولويزيانا، والميسيسيپى ـ لكن لا تنطبق على باقى أجزاء الدولة. كان تأثير الحكم فى قضية هوپوود أعظم ما يكون فى ولاية تكساس لأن ولايتى لويزيانا وميسيسيپى كانتا واقعتين تحت أوامر متناقضة صادرة عن المحاكم تطالب بمنع الفصل فى جامعاتها. أما فى ولاية تكساس، فى العام الذى أعقب صدور الحكم فى قضية هوپوود، فقد تناقصت طلبات دخول الأقليات إلى جامعات تكساس، ونظرًا لقلق المجلس التشريعى لولاية تكساس على قدرة الجامعات العامة فى الولاية على خدمة طلابها من بين الأقليات؛ فسرعان ما أصدر قانونًا جديدًا يمنح الطلاب الذين يتخرجون ويكونون على رأس العشرة فى المائة المتميزين فى فصولهم دخولاً فوريًا وآليًا إلى الجامعات العامة التابعة للولاية. ومن المأمول أن يؤدى هذا الإجراء إلى تأكيد وجود هيئة طلابية ذات تنوع عرقى[٦٣].

فى الأعوام الأخيرة، أصدرت المحكمة العليا حكمها بأن نظم الأنصبة الصارمة فى العمل الإيجابى غير متوافقة مع فقرة المساواة فى الحماية فى التعديل الرابع عشر، كما قررت المحكمة كذلك أن عبء الإثبات فى التمييز غير المشروع يقع على عاتق المدعى.

تأكد إضعاف العمل الإيجابى فى المحاكم فى قضية وافقت المحكمة العليا على نظرها عام ١٩٨٨م. فقد قامت مُدرِّسة بيضاء فى نيوچرسى، فقدت وظيفتها، برفع قضية على منطقتها التعليمية، متهمة إياها بأن الاستغناء عنها كان الدافع إليه الفصل العرقى؛ فلها زميل زنجى، تم تعيينه معها فى اليوم نفسه، ولم يتم الاستغناء عنه. وفى أثناء فترة حكم الرئيس چورج بوش [الأب]، قامت وزارة العدل بتقديم مذكرة لصالح المدرسة عام ١٩٨٩م، لكن فى عام ١٩٩٤م، عكست إدارة الرئيس كلينتون المسار رسميًا بأن

(٦٣) انظر: Lydia Lum, "Applications by Minorities Down Sharply", *Houston Chronicle*, 8 April 1997, p. A1; R.G. Ratcliffe, "Senate Approves Bill Designed to Boost Minority Enrollments," *Houston Chronicle*, 8 May 1997, p. A1.

أعدت مذكرة جديدة تؤيد حق المنطقة التعليمية فى إجراء بعض التمايز المبنى على العرق طالما لم يتضمن ذلك استخدام الأنصبة. وبعد ثلاث سنوات، قامت الإدارة التى أزعجها ضعف القضية، واحتمال أن تسفر عن قرار متوسع ضد العمل الإيجابى، بعكس المسار مرة أخرى. فقد أرسلت مذكرة إلى المحكمة تحثها فيها على إصدار حكم محدود فى صالح الموظفة المفصولة. فطالما أن مجلس إدارة المدرسة قد بَرَّر إجراءاته على أساس الحفاظ على التنوع، فقد خشيت الإدارة من إمكانية أن يؤدى قرار متوسع من جانب المحكمة العليا إلى المنع الكلى من استخدام العرق فى قرارات التوظيف، حتى ولو باعتباره عاملاً من بين عوامل أخرى مقصود بها تحقيق التنوع. لكن قبل أن تتمكن المحكمة من إصدار حكمها، قام تحالف من جماعات الحقوق المدنية بالتوسط واتخذ ترتيبات بدفع ما يتطلبه تحقيق تسوية للمشكلة. وقد عكست هذه الخطوة غير المعتادة خوفًا واسع النطاق من صدور قرار سلبى كاسح. فالقضايا الخاصة بالفصل من العمل، كقضية نيوچرسى هذه، ينظر إليها بصفة عامة على أنها أكثر صعوبة بكثير فى الدفاع عنها من تلك الخاصة بالتوظيف. يضاف إلى ذلك، أن الحقائق الخاصة المحيطة بقضية نيوچرسى ـ كون اثنين من المدرسين متساويين فى الأهلية ومعينين فى اليوم نفسه، كان ينظر إليها على أنها غير عادية وغير مناسبة لتكون من حالات العمل الإيجابى[٦٤].

ولم تكن المحاكم هى مركز العمل الوحيد؛ فقد انطلقت حركات الاعتراض على العمل الإيجابى فى سياسات الولايات والسياسات المحلية. وكان أحد أكثر الحركات أهمية من جانب الولايات إصدار «مبادرة كاليفورنيا للحقوق المدنية»، والتى تعرف كذلك باسم «المقترح ٢٠٩»، فى عام ١٩٩٦م. فقد نص المقترح ٢٠٩ على عدم شرعية برامج العمل الإيجابى فى حكومة الولاية وفى الحكومات المحلية لكاليفورنيا، وبذلك مُنعت حكومة الولاية والحكومات المحلية من استخدام أفضليات العرق أو الجنس فى قراراتها المتعلقة بالتوظيف وبالتعاقد أو القبول بالجامعة.

---

(٦٤) انظر: Linda Greenhouse, "Settlement Ends High Court Case on Preferences," *New York Times*, 22 November 1997, p. Al; Bary Bearak, "Rights Groups Ducked a Fight, Opponents Say, "*New York Times;* 22 November 1997, p. Al.

وقد ارتفعت حدة المعركة السياسية حول المقترح ٢٠٩، ونزل المؤيدون والمعارضون إلى الشوارع بالإضافة إلى موجات الأثير لشرح مواقفهم. وعندما أُجرى استفتاء حول الموضوع، وافق على المقترح أغلبية ٥٤ فى المائة من مجموع الأصوات، بما فى ذلك ٢٧ فى المائة من مجموع أصوات الزنوج، و٣٠ فى المائة من مجموع أصوات ذوى الأصول اللاتينية، و٤٥ فى المائة من مجموع أصوات ذوى الأصول الآسيوية(٦٥). وفى عام ١٩٩٧م رفضت المحكمة العليا النظر فى دعوى خاصة بالاعتراض على القانون الجديد.

بإيجاز

مواقف المحافظين والليبراليين تجاه العمل الإيجابى

المحافظون	الليبراليون
الحقوق فردية، والعمل الإيجابى يشغل نفسه بحقوق الجماعات. أى تمييز، سواء كان إيجابيًّا أو حميدًا، ينتهك فقرة المساواة فى الحماية.	التميز يؤثر على جماعة بأكملها أو على طبقة من الأفراد، لذا يجب أن يعالج على مستوى الجماعة.

تنبأ بعض المراقبين بأن نجاح منع كاليفورنيا للعمل الإيجابى سوف يثير تحركات مماثلة فى الولايات والمحليات على امتداد البلاد، لكن العوامل السياسية التى ساهمت فى نجاح المقترح ٢٠٩ فى كاليفورنيا قد لا توجد فى العديد من الولايات الأخرى. فتحقيق انتصار فى استفتاء مثير للجدل فى ولاية ما يحتاج إلى قيادات وإلى مبالغ مالية كبيرة. لقد كان حاكم كاليفورنيا بيت ويلسون الجمهورى ذو الشعبية يقود التحرك ومعه موقف قوى معارض للعمل الإيجابى (ومفضلاً المقترح ٢٠٩) وكان لدى حملته أموال طائلة للدعاية. لكن هذه الظروف لم تكن قائمة فى أى مكان آخر. فلم يكن هناك إلا القليل من القيادات البارزة فى الحزب الجمهورى فى الولايات الأخرى الذين لديهم

(٦٥) انظر: Michael A. Fletcher, "Opponents of Affirmative Action Heartened by Court Decision, "*Washington Post*, 13 April 1997, p. A21.

الرغبة فى أن يتقدموا لقيادة الحملة المضادة للتميز الإيجابى. وفوق ذلك، فإن محصلة أى استفتاء، خاصة إذا ما كان استفتاءً معقدًا موضع جدل، تعتمد بدرجة كبيرة على الأسلوب الذى تمت به صياغته وطرحه للاقتراع عليه بواسطة الناخبين. وقد صِيغ المقترح ٢٠٩ كمبادرة خاصة بالحقوق المدنية: «لن تقوم الولاية بالتمييز ضد، أو أن تعطى معاملة تفضيلية لأى فرد أو جماعة على أساس العرق، أو الجنس، أو اللون، أو الأصل الإثنى، أو الأصل القومى.» فيمكن لكلمات مختلفة أن تعطى نتائج مختلفة تمامًا، كما أظهر تصويت فى هيوستن عام ١٩٩٧م. فهناك، كانت مبادرة الاقتراع هى سؤال الناخبين عما إذا كانوا يرغبون فى حظر العمل الإيجابى فى تعاقدات وتعيينات المدينة، وليس عما إذا كانوا يرغبون فى إنهاء المعاملة التفضيلية. وقد صوت ٥٥ فى المائة من ناخبى هيوستن فى صالح العمل الإيجابى[٦٦].

ويمكن تركيز الحجج التى يسوقها المحافظون ضد العمل الإيجابى فى نقطتين رئيسيتين: الأولى أن الحقوق فى التقاليد الأمريكية فردية بالفطرة، بينما ينتهك العمل الإيجابى هذا المفهوم بأن يشغل نفسه بـ«حقوق الجماعة» وهى فكرة يقال إنها غريبة عن التقاليد الأمريكية. أما الثانية فلها علاقة بالأنصبة؛ فالمحافظون سوف يحاجون بأن الدستور «مصاب بعمى الألوان» وأن أى تمييز، حتى لو وُصِف بأنة تمييز إيجابى أو حميد، فهو ينتهك فى النهاية فقرة المساواة فى الحماية وأسلوب الحياة الأمريكية.

أما الليبراليون فيوافقون على أن الحقوق فى نهاية الأمر تصب عند الأفراد، لكنهم يحاجُّون بأن جوهر التمييز هو استخدام الاستبعاد غير المعقول وغير العادل لحرمان جماعة بأكملها من النفاذ إلى شىء ذى قيمة فى المجتمع. وعلى ذلك، فإن التمييز نفسه يجب أن يُهاجم على مستوى الجماعة. كذلك يمكن لليبراليين أن يستخدموا التاريخ القضائى لتأييد وجهة نظرهم. فالتفسير التعريفى الأول للتعديل الرابع عشر بواسطة المحكمة العليا عام ١٨٧٣م قد نص صراحةً على ما يلى:

«إن وجود القوانين فى الولاية التى يقطن فيها الزنوج حديثو العهد بالحرية، تلك

---

(٦٦) انظر: Sam Howe Verhovek. "Houston Vote Underlined Complexity of rights Issue, "*New York Times*, 6 November 1997. p. A1.

التى تسببت فى معاناتهم بالتميز ضدهم بقدر كبير من الظلم كطبقة اجتماعية، هو الشر الذى يعالج بواسطة هذه الفقرة»[٦٧].

وعلى الرغم من أن مشاكل الحقوق فى أمريكا تسبب المعاناة، فإن يمكن النظر إليها بنظرة متفائلة. فأمام الولايات المتحدة طريق طويل عليها أن تقطعه قبل أن تقيم مجتمعًا عادلاً حقًا «متمتعًا بمساواة فى الحماية». لكنها سارت شوطًا طويلاً كذلك فى وقت قصير نسبيًا. فقد تم تفكيك كل *العوائق القانونية* الصريحة أمام الأقليات. وتم كذلك تفكيك العديد من *العوائق الواقعية*، وتم افتتاح الآلاف من بعد الآلاف من الفرص الجديدة.



(٦٧) انظر: Slaughter- House Cases, 16 Wallace 36 (1873)

مراجعة الفصل

الحريات المدنية والحقوق المدنية ظاهرتان مختلفتان كليةً ويجب معالجتهما قانونيًا ودستوريًا بطريقتين مختلفتين تمامًا. لقد عرَّفنا الحريات المدنية بأنها ذلك النطاق من حرية الاختيار الذى تنشئه القيود على سلطة الحكومة. لقد وضعت وثيقة الحقوق بوضوح سلسلة كاملة من القيود على الحكومة. بعض هذه القيود *كانت جوهرية*، من حيث *ما* تستطيع الحكومة أن تفعله ؛ وكانت القيود الأخرى *إجرائية*، من حيث *كيف* يُسمح للحكومة أن تتصرف. ونحن نطلق على الحقوق المدرجة فى وثيقة الحقوق الحريات المدنية لأنها هى حقوق المواطنين فى أن يكونوا أحرارًا من التدخل المتعسف من جانب الحكومة.

لكن *أى* حكومة ؟ لقد تم التوصل إلى إجابة لهذا السؤال فى قضية *بارون ضد بلتيمور* عام ١٨٣٣م عندما قضت المحكمة العليا بأن القيود المنصوص عليها فى وثيقة الحقوق تنطبق فقط على الحكومة القومية وليس على الولايات. كانت المحكمة بذلك تعترف «بالمواطنة الثنائية». وعندما تم إقرار التعديل السابع عشر عام ١٨٦٨م، كان يُنظر إليه من جانب العديد من المراقبين باعتباره جهدًا متعمدًا لعكس الحكم فى قضية بارون، ولوضع نهاية لمعيار المواطنة الثنائية ولتعميم وثيقة الحقوق على مستوى الأمة، وتطبيق القيود الواردة فيها على حكومات الولايات مثلما هى مطبقة على الحكومة القومية، لكن المحكمة العليا بعد الحرب الأهلية، فسرت التعديل الرابع عشر تفسيرًا مخالفًا. فقد بقيت المواطنة الثنائية على النحو الذى كانت قائمة به قبل الحرب الأهلية، واستطال ظل الحكم فى قضية بارون على امتداد باقى سنوات القرن التاسع عشر ولفترة لا يُستهان بها فى القرن العشرين.

بدأت عملية تعميم وثيقة الحقوق فى عشرينيات القرن الماضى عندما اعترفت المحكمة أن القيود الواردة فى التعديل الأول، على الأقل، قد «أُدمجت» فى التعديل

الرابع عشر على أنها قيود على حكومات الولايات. لكن لم يحدث أن أُدمجت أيضًا معظم الحقوق المدنية الواردة فى وثيقة الحقوق فى التعديل الرابع عشر إلا بعد ستينيات القرن الماضى.

أما الجانب الثانى من جوانب حماية الفرد، الحقوق المدنية، فيركز على توسيع سلطة الحكومة وليس وضع قيود عليها. فإذا كانت القاعدة الدستورية للحريات المدنية هى فقرة «الإجراءات القانونية حسب الأصول» الواردة فى التعديل الرابع عشر، فإن القاعدة الدستورية للحقوق المدنية هى فقرة المساواة فى الحماية. وتفرض هذه الفقرة التزامًا إيجابيًّا على الحكومة بأن تعمل على تقديم الحقوق المدنية، ويبدو أن دافعها الأصلى كان إزالة المظالم الفادحة التى عانى منها «الزنوج حديثو العهد بالحرية ... كطبقة اجتماعية» لكن، وكما حدث بالنسبة للحريات المدنية، كان هناك تقدم محدود فى تفسير أو تطبيق فقرة المساواة فى الحماية حتى ما بعد الحرب العالمية الثانية. وجاءت الانطلاقة الرئيسية فى عام ١٩٥٤م مع قضية *براون ضد مجلس التعليم*، وجاء التقدم بصورة متقطعة خلال السنوات العشر التالية.

وبعد عام ١٩٦٤م، دعم الكونجرس أخيرًا المحاكم الفيدرالية بتشريع فعَّال خاص بالحقوق المدنية. ومن هذه النقطة، تطورت الحقوق المدنية فى اتجاهين. الأول، التوسع فى تعريف الحقوق المدنية ليشمل ضحايا التميز من غير الزنوج. الثانى، أصبح تعريف الحقوق المدنية إيجابيًّا بصورة متزايدة من خلال سياسات العمل الإيجابى. وتحركت الأحكام القضائية، والتشريعات الصادرة عن الكونجرس، وإجراءات الوكالات الإدارية إلى ما وراء الهدف الأصلى؛ إزالة التمييز، بتوجهها نحو إيجاد فرص للأقليات، وفى بعض المجالات نحو تعويض الأفراد الحاليين عن عواقب أعمال التمييز التى أصابت أعضاء من جماعتهم فى الماضى. وقد اعتمد هذا النوع من التعويض على تخصيص أنصبة لهم. وأدى استخدام الأنصبة بدوره، إلى تصاعد جدل حاد حول دستورية العمل الإيجابى ومدى كونه مرغوبًا فيه.

ولم تنتهِ القصة بعد، وليس من المحتمل أن تنتهى. وستظل سياسات اليمين جزءًا هامًّا من الجدال السياسى فى أمريكا.

الأحداث	التطورات المؤسسية
١٧٨٠م	
أرسلت وثيقة الحقوق إلى الولايات للتصديق عليها (١٧٨٩م) حرب بحرية غير معلنة مع فرنسا (١٧٩٨ ـ ١٨٠٠م) إصدار قوانين الأجانب والفتن (١٧٩٨م)	تصديق الولايات على وثيقة الحقوق (١٧٩١م)
١٨٠٠م	
نقل العبيد إلى المناطق (السنوات ١٨٠٠ وما بعدها) قبول ماين فى الاتحاد كولاية حرة (١٨٢٠م)؛ وقبول ميسورى كولاية تسمح باقتناء العبيد (١٨٢١م)	التغاضى عن قوانين الأجانب والفتن، تحديد حرية التعبير والصحافة، والأجانب، وعدم تجديدها (١٨٠١م) تسوية ميسورى تنظم التوسع فى الرق فى المناطق (١٨٢٠م) قضية وارين ضد بلتيمور تؤكد المواطنة الثنائية (١٨٣٣م) قضية *دريد سكوت ضد ساندفورد* تبطل تسوية ميسورى، وتبقى على ديمومة الرق (١٨٥٧م)
١٨٦٠م	
نشوب الحرب الأهلية (١٨٦١ ـ ١٨٦٥م) الزنوج الجنوبيون يمكنهم الآن التصويت لكن قوانين الزنوج فى الجنوب تضع قيودًا خاصة (١٨٦٥م) إعادة البناء (١٨٦٧ ـ ١٨٧٧م) قوانين «جيم كرو» تنتشر فى أنحاء الجنوب (تسعينيات القرن التاسع عشر) نشوب الحرب العالمية الأولى (١٩١٤ ـ ١٩١٨م)	إعلان تحرير العبيد (١٨٦٣م)؛ التعديل الثالث عشر يمنع الرق فى الولايات المتحدة (١٨٦٥م) قانون الحقوق المدنية (١٨٦٦م) التصديق على التعديل الرابع عشر (١٨٦٨م) قضية *بليسى ضد فيرجسون* تدعم مبدأ «منفصلون لكن متساوون» (١٨٩٦م)

تابع الخط الزمنى لتطور الحريات المدنية والحقوق المدنية

الأحداث	التطورات المؤسسية
١٩٢٠م	
إثارة وقمع دعاة السلام والفوضويين فى فترة ما بعد الحرب (عشرينيات وثلاثينيات القرن العشرين) الولايات المتحدة تدخل الحرب العالمية الثانية (١٩٤١ ـ ١٩٤٥م)؛ ضغوط لإلغاء الفصل فى الجيش؛ الكشف عن عمليات إبادة عرقية بواسطة النازى	قضية *جيتلو ضد نيويورك* (١٩٢٥م) وقضية *نير ضد مينيسوتا* (١٩٣١م) تطبقان التعديل الأول على الولايات لجنة رئاسية حول الحقوق المدنية (١٩٤٦م)
١٩٥٠م	
حركة الحقوق المدنية: مقاطعة سيارات نقل الركاب فى مونتجومرى (١٩٥٥م)؛ حركات الاعتصام على طاولة الغداء (١٩٦٠م)؛ مواكب الحرية (١٩٦١م) المسيرة نحو واشنطن ــ أضخم مظاهرة حول الحقوق المدنية فى التاريخ الأمريكى (١٩٦٣م)	قضية *براون ضد مجلس التعليم* تقلب قضية بليسى، تقضى بعدم شرعية الفصل (١٩٥٤م)؛ استخدام القوات الفيدرالية لفرض تنفيذ أمر المحكمة بإدماج الزنوج فى المدارس (١٩٥٧م) قانون الحقوق المدنية يقضى بعدم قانونية الفصل (١٩٦٤م) قضية كاتزينباك ضد ماك كلنج تؤيد استخدام فقرة التجارة لمنع الفصل (١٩٦٤م)
١٩٧٠م	
انتشار سياسات الحركات ـ الطلابية، النسائية، البيئية، والخاصة بالحق فى الحياة (سبعينيات القرن العشرين) خطط العمل الإيجابى تنفذ فى الجامعات والمؤسسات (سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين) خطط الاعتراض على العمل الإيجابى (ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين)	قضية *روى ضد ويد* تمنع الولايات من اعتبار الإجهاض غير قانونى (١٩٧٣م). المحكمة تأمر بإنهاء التعيينات السيئة بالأنصبة وفصل (سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين). القانون الصادر عن ولاية جورجيا يتأيد بالحكم فى قضية *باورز ضد هاردويك* الذى يسمح للولايات بتنظيم أنشطة المثليين (١٩٨٦م).

الأحداث	التطورات المؤسسية
	المحكمة توافق على العمل الإيجابى على أساس محدود ـ قضية *أوصياء جامعة كاليفورنيا ضد باكى* (١٩٧٨م)، وقضية *واردزكوف ضد أتونيو* (١٩٨٩م) وقضية *مارتن ضد ويلكس* (١٩٨٩م) القانون الصادر عن ولاية ميسورى بتقييد الإجهاض يتأيد بالحكم فى قضية ويستر ضد خدمات الصحة الإنجابية (١٩٨٩م).
١٩٩٠م	
الولايات تتبنى قوانين بتقييد الإجهاض (١٩٩٠ ـ ١٩٩١م) الرئيس بوش [الأب] يوقع مشروع قانون يؤيد رفع دعاوى ضد الفصل فى التوظيف (١٩٩١م)	المحكمة تسمح لمجالس إدارة المدارس بإنهاء مشكلة نقل التلاميذ (١٩٩١م). يتم تأييد قضية روى (١٩٩٢م). مواقف الرئيس كلينتون تجاه الإجهاض وحقوق المثليين الذكور تحيى أنشطة الحقوق المدنية والجدل حولها (١٩٩٣م). الرئيس كلينتون يتجه يمينًا، مسلّمًا بأن الحقوق «ربما تكون قد ذهبت إلى مدى بعيد» ؛ ويؤيد المزيد من «حقوق الولايات» (١٩٩٧م).
٢٠٠٠م	
الديمقراطيون يفقدون أغلبيتهم فى الكونجرس ؛ والرئيس كلينتون يترأس «حكومة منقسمة» (١٩٩٤ ـ ٢٠٠٠م) بوش ينتخب بسيطرة ضئيلة على الكونجرس (٢٠٠٠م) ؛ ويفقد السيطرة على مجلس الشيوخ نتيجة لتغيير الانتماء الحزبى لأحد أعضاء حزبه (٢٠٠١م)	تحول يمينى واضح بتعيين أشكروفت فى منصب المدعى العام ؛ صدور حكمين فيدراليين بالإعدام، بعد أربعين سنة من التوقف، وهو ما يوحى باحتمال «تعميم عقوبة الإعدام على مستوى الأمة» (٢٠٠١م).

المصطلحات الرئيسية:

الإجراءات القانونية حسب الأصول	: أن يجرى التقاضى طبقًا للقانون ومع حماية مناسبة لحقوق الأفراد.
الحريات المدنية	: هى مجالات الحرية الشخصية التى تلزم الحكومات بعدم التدخل فيها.
الحقوق المدنية	: هى الدعاوى القانونية والأخلاقية التى يحق للمواطنين أن يقيموها على الحكومة لحمايتهم من الإجراءات غير القانونية من جانب المواطنين الآخرين والوكالات الحكومية.
عالمية الحقوق	: هو الاعتراف بأن أى جماعة ـ سواء كانت مميزة من ناحية الجنس، أو الدين، أو العرق، أو الأصل الإثنى ـ لها الحق فى ألا يصبح عرضة للتمييز.
العمل الإيجابى	: هو سياسة أو برامج مصممة لعلاج الظلم التاريخى ضد جماعات معينة بالعمل بصورة فعّالة على إشاعة المساواة فى الحصول على فرص التعليم والتوظيف.
الفحص الدقيق	: هو مستوى أعلى من الحماية القضائية لقضايا التعبير والقضايا الأخرى الخاصة بالحريات المدنية وبالحقوق المدنية، يتحول عبء الإثبات فيها من الشاكى إلى الحكومة.
الفصل القانونى	: هو الفصل العرقى الناتج مباشرة عن القانون أو عن سياسة رسمية.
الفصل الواقع	: هو الفصل العرقى غير الناتج مباشرة عن القانون أو عن سياسة الحكومة، لكن يكون، بدلاً من ذلك، انعكاسًا للأنماط السكنية، وتوزيعات الدخل، أو أى عوامل اجتماعية أخرى.
فقرة المساواة فى الحماية	: هى فقرة فى التعديل الرابع عشر تتطلب من الولايات أن توفر للمواطنين «المساواة فى حماية القوانين».
قاعدة الاستبعاد	: هى قدرة المحكمة على استبعاد الأدلة التى يتم الحصول عليها بطرق تنتهك التعديل الرابع.
قاعدة ميراندا	: هى المبادئ التى توصلت إليها المحكمة العليا فى قضية *ميراندا ضد أريزونا* (١٩٦٦م) والتى تتطلب إبلاغ من يلقى القبض عليهم بحقوقهم القانونية، بما فى ذلك حقهم فى الاستعانة بمحام قبل استجوابهم بواسطة الشرطة.

قاعــدة «منفصــلون : هو مبدأ يقول بإمكان الفصل للمحال العامة طبقًا للعرق، لكن لكن متساوون» تظل مطبقة للمساواة.

❁ ❁ ❁

للمزيد من القراءات

Abraham, Henry. *Freedom and the Court: Civil Rights and Liberties in the United States*, 5th ed. New York: Oxford University Press, 1994.

Bear, Judith A. *Equality under the Constitution: Reclaiming the Fourteenth Amendment*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

Brigham, John. *Civil Liberties and American Democracy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1984.

Eisenstein, Zillah. *The Female Body and the Law*. Berkeley: University of California Press, 1988.

Forer, Lois G.A *Chilling Effect: The Mounting Threat of Libel and Invasion of Privacy Actions to the first Amendment*. New York: W. W. Norton, 1987.

Friendly, Fred W. *Minnesota Rag: The Dramatic Story of the Landmark Supereme Court Case That Gave New Meaning to Freedom of The Press*. New York: Vintage, 1982.

Garrow, David J. *Bearing the Cross: Martin Luther King and the Southern Christian Leadership Conference: A Personal Portrait*. New York: William Morrow, 1986.

Hentoff, Nat. *The First Freedom: The Tumultuous History of Free Speech in America*. New York: Delacorte, 1980.

Kelly, Alfred, Winfred A. Harbison, and Herman Beltz. *The American Constitutions: Its Origins and Development*, 7th ed. New York: W. W. Norton, 1991.

Levy, Leonard. *Freedom of Speech and Press in Early America: Legacy of Suppression*. New York: Harper & Row, 1963.

Lewis, Anthony. *Gideon's Trumpet*. New York: Random House, 1964.

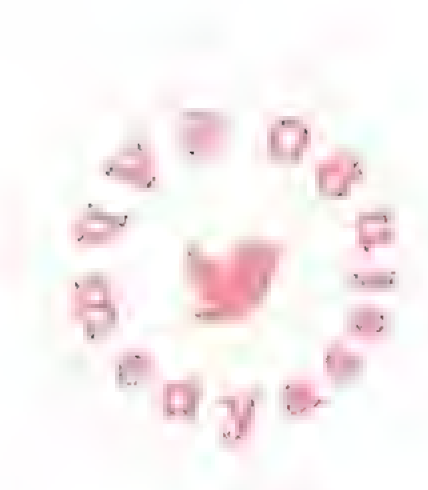
Minow, Martha. *Making All the Difference- Inclusion, Exclusion, and American Law. Ithaca*, NY: Cornell University Press, 1990.

Randall, Richard S. Censorship of the Movies. Madison: University of Wisconsin Press, 1970.

Silberman, Charles. *Criminal Violence, Criminal Justice*. New York: Random House, 1978.

Silverstein, Mark. *Constitutional Faiths. Ithaca*, NY: Cornell University Press, 1984.

Thernstorm, Abigail M. *Whose Votes Count? Affirmative Action and Minority Voting Rights*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.



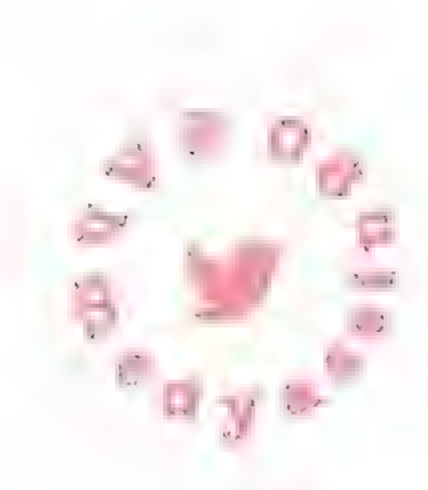
تصوير
أحمد ياسين
تويتر
@Ahmedyassin90



الجـزء الثانى

المؤسسات

- الفصل الخامس: الكونجرس
- الفصل السادس: الرئيس
- الفصل السابع: الفرع التنفيذى
- الفصل الثامن: أقل الأفرع خطورة أم قضاء إمبريالى؟



تصوير
أحمد ياسين
تويتر
@Ahmedyassin90

الفصل الخامس

الكونجرس

الفرع الأول

كونجرس الولايات المتحدة هو «الفرع الأول» للحكومة طبقًا للمادة الأولى من الدستور. وقبل القرن العشرين(*) كان الكونجرس وليس السلطة التنفيذية هو المؤسسة المركزية لصنع السياسة فى الولايات المتحدة. فقيادات الكونجرس كانت هى الرموز السياسية المسيطرة فى زمانها، وكثيرًا ما عاملت الرؤساء بازدراء، إلا أن نفوذ الكونجرس تراجع مقارنة بالفرع التنفيذى خلال القرن العشرين. فقد أصبحت الرئاسة هى المؤسسة المركزية فى الحكومة الأمريكية. ويمكن لأعضاء الكونجرس أن يساندوا أو يعارضوا القيادة الرئاسية، ولكنهم نادرًا ما يملكون حرية إغفالها. بل إن الأجهزة البيروقراطية التابعة للسلطة التنفيذية وضعت يدها على قدر لا بأس به من سلطة التشريع، بتشجيع من جانب الكونجرس فى الكثير من الأحيان.

ولم يأخذ الكونجرس تراجع نفوذه باستخفاف. فمن وقت لآخر يتصدى الكونجرس للرئيس ويستعرض عضلاته التشريعية. وربما نكون الآن شهودًا على تصاعدٍ فى نفوذ الكونجرس، على النحو الذى سنناقشه فى القسم الأخير من هذا الفصل. إلا أنه ينبغى فى البداية أن ندرس عن قرب كيفية استخدام الكونجرس لسلطته الأهم، وهى وضع القوانين. ثم نلقى نظرة على بعض سلطات الكونجرس التى تتجاوز التشريع.

(*) وردت فى الأصل، القرن الحادى والعشرين، وواضح من السياق أن المقصود هو القرن العشرين ـ (المترجم).

جوهر التحليل

- قبل أن يصبح مشروع القانون قانونًا، ينبغى أن يمر بالعملية التشريعية، وهى مجموعة معقدة من الإجراءات فى الكونجرس.
- تتحكم فى العملية التشريعية ست مجموعات من القوى السياسية: الأحزاب السياسية، واللجان، ومساعدو الأعضاء، والمؤتمرات الحزبية، وقواعد التشريع، والرئيس.
- بدءًا بـ «الصفقة الجديدة»(*) وحتى الستينيات، بدا أن الرئاسة هى المؤسسة المسيطرة فى الحكومة الأمريكية؛ ومنذ الستينيات، سعى الكونجرس للتعبير عن قوته بالتمثيل الفعال لمجموعات وقوى هامة جديدة فى المجتمع.

صنع القوانين

فى عام ٢٠٠٠م، انتخب الأمريكيون الكونجرس الأكثر تنوعًا فى التاريخ. هناك الآن ستة وثلاثون إفريقى ـ أمريكى من أصل أفريقى يخدمون فى مجلس النواب(**)، إلى جانب تسعة عشر أمريكى من أصل إسبانى (Hispanic). فى الوقت نفسه تخدم تسع وخمسون سيدة فى مجلس النواب، وثلاث عشرة سيدة فى مجلس الشيوخ. وتعد هذه زيادة ملموسة عما كان عليه الحال قبل عشر سنوات فقط، حينما خدمت تسع وعشرون سيدة فى مجلس النواب، وسيدتان فى مجلس الشيوخ. وقد أصبحت كاليفورنيا فى عام ١٩٩٤م أول ولاية تمثل بسيدتين فى مجلس الشيوخ، عندما انتخبت دايان فاينشتاين وباربارا بوكسر.

(*) هو برنامج للانفاق الحكومى يشمل برامج اجتماعية وأشغال عامة تبناه الرئيس الأمريكى روزفيلت بهدف إخراج أمريكا من الكساد الذى تعرضت له فى نهاية العشرينيات من القرن العشرين. ويشير الاسم New Deal إلى ما يعنيه من شكل جديد للتعاقد بين المواطن والدولة، تتحمل بمقتضاه الدولة بعض المسئولية عن الجوانب الاجتماعية لرفاهة المواطن مقابل دوره فى المجتمع ـ (المترجم).

(**) تغير تركيب الكونجرس منذ صدور الكتاب ـ (المترجم).

أسئلة محورية

- **صنع القانون**

ما هى اللبنات الأساسية لتنظيم الكونجرس؟ وما هو دور كل منها فى تشكيل التشريع؟

- **قواعد صنع القانون: كيف يصبح مشروع القانون قانونًا؟**

كيف تؤثر قواعد الإجراءات فى الكونجرس على مصير التشريع وفى تحديد توزيع القوة فى الكونجرس؟

- **كيف يتخذ الكونجرس قراراته؟**

ما أنواع التأثيرات داخل وخارج الحكومة التى تحدد كيفية تصويت الأعضاء على التشريعات؟ وكيف تتنوع هذه التأثيرات تبعًا لنوع الموضوع؟

- **ما بعد التشريع: سلطات الكونجرس الإضافية**

بجانب سلطة التشريع، ما هى السلطات التى تتيح للكونجرس التأثير على عملية الحكم؟

- **سقوط وارتفاع سلطة الكونجرس**

فى العقود الأخيرة، كيف سعى الكونجرس إلى استرداد بعض من سلطته التى فقدها لصالح الرئاسة؟

رحب الكثير من المراقبين بظهور كونجرس أكثر تمثيلاً، وعبروا عن ثقتهم فى أن هذا الكونجرس سيسارع إلى تشريع برامج وسياسات جديدة هامة. وكان آخرون أكثر حذرًا فى التنبؤ بأية تحرك سريع من جانبه.

أنه لأمر غاية فى الصعوبة أن يقوم مجلس تمثيلى ضخم بصياغة وتشريع وتطبيق القوانين. كما أن التعقيدات الداخلية فى تسيير الأمور داخل الكونجرس ـ أى العملية التشريعية ـ تدعو للإحباط. يضاف إلى ذلك، أن هناك الكثير من الأفراد والمؤسسات لهم القدرة على التأثير فى العملية التشريعية. فعلى سبيل المثال، تَلَقّى التشريع الخاص برفع مرتبات أعضاء مجلس النواب إسهامات من قيادات الكونجرس من الحزبين، ومجموعات عمل تشريعية خاصة، والرئيس، والرئيسين القوميين للحزبين الرئيسيين،

والمتحركين نيابة عن المصالح العامة(*)، ووسائل الإعلام الإخبارية، والجمهور بمجموعه، وذلك قبل أن يصبح قانونًا عام ١٩٨٩م. ونظرًا لأن أى تشريع ناجح يتطلب اجتماع عوامل كثيرة متباينة، فليس من المثير للدهشة أن الغالبية من آلاف مشروعات القوانين التى يبحثها الكونجرس كل عام، تهزم قبل وصولها للرئيس بوقت طويل.

وقبل أن تصبح فكرة أو اقتراح ما قانونًا، فعليها المرور بمجموعة معقدة من الوحدات التنظيمية والإجراءات فى الكونجرس. ويطلق على هذه مجتمعة عملية صنع السياسة أو العملية التشريعية. و يعد فهم هذه العملية أمرًا محوريًّا لفهم لماذا تصبح بعض الأفكار والاقتراحات فى النهاية قوانين البلاد، بينما أغلبها لا تصبح كذلك. ورغم أن أولئك الذين يؤيدون اقتراحات تشريعية كثيرًا ما يشعرون بأن قواعد عمل الكونجرس صممت عمدًا لمنع اقتراحاتهم الجديدة بأن تقنن من أن ترى النور، فإن هذه القواعد هى التى تسمح للكونجرس بلعب دور هام فى صنع القوانين. فإذا أرادت أى هيئة تشريع قومية كالكونجرس أن تكون أكثر من مجرد خاتم فى يد السلطة التنفيذية، كما هو حال العديد من المجالس التمثيلية فى أنحاء العالم، فعليها تطوير تقسيم للعمل، ووضع جدول أعمال، وحفظ النظام من خلال قواعد وإجراءات، ووضع قيود على المناقشة. كما أن على المساواة بين أعضاء الكونجرس أن تفسح الطريق لصالح تسلسل القيادة وفى ترتيب الأشخاص حسب دورهم فى المؤسسة.

ولكى يمارس الكونجرس سلطته فى صنع القانون، عليه أن يفعل ما يقارب معجزة تنظيمية. وفى هذا الفصل، سندرس تنظيم الكونجرس والعملية التشريعية. وبوجه خاص، سنعنى باللبنات الأساسية لتنظيم الكونجرس، وهى: ثنائية المجالس، والأحزاب السياسية، ونظام اللجان، ومساعدو الكونجرس، والمؤتمرات الحزبية، والقواعد البرلمانية لمجلس النواب ومجلس الشيوخ. فكل واحد من هذه العوامل يلعب دورًا أساسيًّا فى تنظيم الكونجرس وفى العملية التى يشكل من خلالها الكونجرس

(*) تعريب لمصطلح شائع فى العملية السياسية الأمريكية وهو مصطلح Lobbyist، ويقصد به المؤسسات المتخصصة ـ وكثيرًا ما تكون محترفة ـ التى تكرس جهودها للدفاع عن قضايا أو مصالح معينة مع مؤسسات الحكم، وبوجه خاص الكونجرس ـ (المترجم).

القوانين ويصدرها. كما سننظر أيضًا إلى السلطات التى يملكها الكونجرس بجانب صنع القوانين، وسنستكشف مستقبل دور الكونجرس بالنسبة لقوة السلطة التنفيذية.

ثنائية المجلس: مجلسا النواب والشيوخ

اختار واضعو الدستور ثنائية المجلس ـ بمعنى تكوّن الجهاز التشريعى من مجلسين ـ وكما رأينا فى الفصل الثانى، سعى واضعو الدستور إلى أن يخدم كل من هذين المجلسين قاعدة سياسية مختلفة من الجمهور. فأعضاء مجلس الشيوخ، الذين كان يتم تعيينهم من جانب المجالس التشريعية للولايات لفترات تمتد لست سنوات، عليهم تمثيل صفوة المجتمع، وأن يكونوا أكثر حساسية والتفاتًا للمصالح المرتبطة بالممتلكات أكثر من تلك المرتبطة بالسكان. واليوم، ينتخب أعضاء مجلسى النواب والشيوخ مباشرة بواسطة الشعب.

إذ ينتخب أعضاء مجلس النواب، وعددهم ٤٣٥ عضوًا، عن دوائر مقسمة حسب السكان؛ أما أعضاء مجلس الشيوخ المائة فينتخبون بواسطة الولايات، على أساس عضوين لكل ولاية. وما زال لأعضاء مجلس الشيوخ حتى الآن فترات عضوية أطول، وعادة ما يمثلون قواعد سياسية أكثر اتساعًا وتنوعًا من تلك التى يمثلها نظراؤهم فى مجلس النواب (انظر صندوق «بإيجاز» التالى).

اعتمد واضعو الدستور جهازًا تشريعيًا ثنائى المجلس لتمثيل قواعد سياسية مختلفة.

ويلعب مجلسا النواب والشيوخ أدوارًا مختلفة فى عملية التشريع. ففى الجوهر، يعد مجلس الشيوخ أكثر المجلسين مداولات ـ أى أنه المحفل الذى يمكن فى إطاره أن تنال كل الأفكار تداولاً علنيًا متعمقًا. أما مجلس النواب فهو الأكثر مركزية وتنظيمًا بين الاثنين ـ أى أنه أفضل إعدادًا للعب دور روتينى فى العملية الحكومية. ويعود هذا الاختلاف، فى جانب منه، إلى اختلاف القواعد التى تحكم الجهازين؛ حيث تعطى هذه القواعد زعامات مجلس النواب قدرة أكبر على التحكم فى العملية التشريعية، وتتيح لأعضائه الفرصة للتخصص فى مجالات تشريعية معينة. أما قواعد مجلس الشيوخ الأقل كثيرًا فى العدد، فتعطى زعاماته سلطات أقل نسبيًا وتشجع على عدم التخصص.

وتسهم عوامل رسمية وغير رسمية فى الاختلافات بين مجلسى الكونجرس. فاختلاف فترات ومتطلبات العضوية المنصوص عليها فى الدستور تولّد بدورها اختلافات فى الكيفية التى يُطَوِّر بها أعضاء كل مجلس قاعدته الانتخابية ويمارس سلطاته. وتكون النتيجة أن أعضاء مجلس النواب يعملون بأكبر قدر من الكفاءة والتواتر كوكلاء للمصالح المحلية ذات التنظيم الجيد التى يكون لديها خطط لجدول أعمال تشريعى محدد مثل: وكلاء السيارات المستعملة الراغبين فى تخفيف اللوائح التى تحكم عملهم، أو نقابات العمل التى تنشد تشريعات أكثر مواتاة، أو المزارعين الباحثين عن دعم أكبر. ويترتب على صغر حجم دوائرهم الانتخابية وتجانسها، وتكرر احتياجهم لإعادة انتخابهم، أن يكون أعضاء مجلس النواب أكثر توافقاً مع الاحتياجات التشريعية لجماعات المصالح المحلية.

بإيجاز

الاختلافات الرئيسية بين مجلسى النواب والشيوخ

مجلس النواب	مجلس الشيوخ
أكبر (٤٣٥ عضواً)	أصغر (١٠٠ عضو)
فترات عضوية أقصر (عامان)	فترات عضوية أطول (ستة أعوام)
قواعد انتخابية أقل مرونة	قواعد انتخابية أكثر مرونة
دوائر انتخابية أصغر	دوائر أوسع وأكثر تنوعًا
متخصصون فى السياسات	أصحاب معرفة عمومية فى السياسات
تغطية أقل من الصحافة والإعلام	تغطية صحفية وإعلامية أوسع
القوة موزعة بشكل أقل توازنًا	القوة موزعة بشكل أكثر توازنًا
مكانة أقل	مكانة أرفع
أكثر سرعة فى مداولات الجلسات العامة	سرعة أقل فى مداولات الجلسات العامة
أقل اعتمادًا على مساعدى الأعضاء	اعتماد أكبر على مساعدى النواب
يبادر بالتشريعات المالية	يعتمد تعيينات قضاة المحكمة العليا، والسفراء ورؤساء الأجهزة التنفيذية
	يصدق على الاتفاقيات

المصدر:
Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process* (Washington DC: Congressional Quarterly Press, 1978), p. 24.

أما أعضاء مجلس الشيوخ على الجانب الآخر، فيخدمون دوائر انتخابية أوسع وأكثر تنوعًا. ومن ثم، فهم أقدر من أعضاء مجلس النواب، نوعًا ما، على أن يكونوا معبرين عن جماعات المصالح المنظمة على مستوى الولاية أو على المستوى القومى كما أنهم، نتيجة طول فترات العضوية، يملكون ترف بحث «أفكار جديدة» أو السعى لتجميع تحالفات مصالح جديدة، بدلاً من الاكتفاء بخدمة تلك القائمة فقط.

ينزع أعضاء مجلس النواب فى مهامهم التمثيلية إلى إبراز مصالح دوائرهم، فى حين أن أعضاء مجلس الشيوخ أكثر قدرة على تمثيل المصالح على مستوى الولاية أو الأمة ككل.

وفى الأعوام الأخيرة، أظهر مجلس النواب قدرًا أكبر من التحزب والانقسام الأيديولوجى من مجلس الشيوخ. فنظرًا لتنوع القواعد الانتخابية لأعضاء مجلس الشيوخ، فإنهم يكونون أكثر ميلاً للسعى لمواقف وسطية توفيقية، تغضب أقل عدد ممكن من الناخبين وجماعات المصالح. أما أعضاء مجلس النواب فى المقابل، فإنهم عادة ما يمثلون دوائر أكثر تجانسًا حيث يكون لحزبهم وضع أكثر تفوقًا. هذا الوضع أدى إلى جعل أعضاء مجلس النواب أقل ميلاً للسعى للحلول الوسطى، وأكثر استعدادًا للتمسك بمواقف حزبية وأيديولوجية مقارنة بنظرائهم فى مجلس الشيوخ فى المناقشات الخاصة بالسياسات على امتداد العقود العديدة الأخيرة. وفى السياق نفسه، انقسم مجلس النواب بالكامل تقريبًا حسب الخطوط الحزبية عام ١٩٩٨م لدى بحث عزل الرئيس كلينتون. أما فى مجلس الشيوخ، وبصورة متناقضة، فقد انضم عدد من الجمهوريين إلى كل الديمقراطيين فى التصويت لتبرئة ساحة الرئيس كلينتون[١].

الأحزاب السياسية: أقدم تنظيم هرمى (هيراركى) فى الكونجرس

يتضمن الدستور حكمًا واحدًا فقط حول تنظيم العمل فى الكونجرس. ففى المادة الأولى يمنح الدستور لكل مجلس مسئولاً رئاسيًا. فى مجلس الشيوخ يسمى بالرئيس،

---

(١) انظر: Eric Pianin and Guy Guliotta, "the Bipartisan Challenge: Senate's Search for Accord Marks Contrast to House", Washington Post, 8 January 1999, p. 1.

ويتولى هذا الموقع نائب رئيس الولايات المتحدة بحكم منصبه. كما يسمح الدستور لمجلس الشيوخ بانتخاب رئيس مؤقت(*) ليتولى المسئولية فى غياب نائب الرئيس. وفى مجلس النواب، يطلق على المسئول الرئاسى اسم «المتحدث»(**) وينتخب من جانب كل أعضاء المجلس.

إلا أن المادة الأولى من الدستور تعطى إرشادًا محدودًا عن كيفية إدارة العمل فى الكونجرس. فحتى خلال أول كونجرس (١٧٨٩ ـ ١٧٩١م)، كانت الأحزاب السياسية هى التى منحت التنظيم اللازم لعمل مجلس النواب و الشيوخ. وعلى امتداد القرن الأول من عمر الجمهورية، كان لدى أمريكا حكومة حزبية بمعنى الكلمة فى الكونجرس[٢].

قيادات الأحزاب فى مجلسى النواب والشيوخ: مع بداية الكونجرس كل عامين، يجتمع الأعضاء من كل حزب لانتخاب قياداته فى مجلس النواب. هذا الاجتماع عادة ما يسمى الكوكَس(***)، أو المؤتمر (من جانب الجمهوريين).

يتم طرح اسم القائد المنتخب بواسطة حزب الأغلبية على كامل المجلس، وينتخب بشكل آلى لمنصب «متحدث» المجلس، من خلال تصويت على أساس الانتماء الحزبى. ثم ينتخب كوكس (أو مؤتمر) حزب الأغلبية زعيم الأغلبية أيضًا. ويمر حزب الأقلية بعملية مماثلة لانتخاب زعيم الأقلية. كما ينتخب كل حزب قائدًا (Whip)(****) لتنظيم عمله داخل البرلمان فى التصويت على القضايا الهامة، ولنقل المعلومات الخاصة بالتصويت لقيادته.

فى ديسمبر ٢٠٠٠م، قبيل افتتاح الكونجرس رقم ١٠٧، اختار الجمهوريون

(*) Pro-Tempore

(**) Speaker

(٢) انظر: Origins and Development of Congress (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1982).

(***) الكوكس Caucus : هو اجتماع لزعماء أو أعضاء حزب سياسى أو فصيل حزبى لتقدير المسائل الخاصة بالسياسة أو الترشيحات، أو الحملات الانتخابية ـ (المترجم).

(****) (Whip) الترجمة الدقيقة هى كلمة سوط عند استخدامها فى مجال رياضة الصيد، ليوصف بها الأفراد الذين يعملون على التزام كلاب الصيد بعدم الابتعاد عن القطيع ـ (المترجم).

والديمقراطيون قياداتهم.واستبقى الحزبان مجموعات القيادة القائمة الخاصة بهما فى كلا المجلسين. فالجمهوريون، الذين احتفظوا بأغلبية ضئيلة فى مجلس النواب، أعادوا انتخاب دينيس هاستيرت من إيلينوى كمتحدث. كما أعيد انتخاب ريتشارد آرمى من تكساس زعيمًا للأغلبية. وكذلك توم ديلاى من تكساس قائدًا للهيئة البرلمانية. وعلى الجانب الديمقراطى، فاز ديك جبهارد بإعادة انتخابه زعيمًا للأقلية، كما أعيد تسميته ديڤيد بونيور من ميتشجان قائدًا للهيئة البرلمانية للأقلية.

يلى فى الأهمية بالنسبة لكل حزب، بعد قائدى الهيئة البرلمانية للأغلبية والأقلية، رئيس الكوكس (للديمقراطيين) والمؤتمر (للجمهوريين). يعقب ذلك «لجنة اللجان»(*) (ويسميها الديمقراطيون لجنة التوجيه والسياسات)، والتى يوكل لها مهمة تكليف الأعضاء الجدد بعضوية اللجان، والتعامل مع طلبات الأعضاء الباقين من دورات سابقة(**) للانتقال من لجنة لأخرى. ويرأس «المتحدث» لجنة اللجان لدى الجمهوريين. بينما يرأس زعيم الأقلية لجنة التسير والسياسات للديمقراطيين (للجمهوريين لجنة منفصلة للسياسات.) وفى مرحلة ما. سيطر قادة الأحزاب على تكليفات النواب بعضوية اللجان تمامًا، مستخدمين إياهم لفرض الانضباط الحزبى. واليوم، يتوقع النواب الحصول على التكليفات التى يرغبون فيها، ويستهجنون مساعى القيادة للتحكم فى التوزيع على اللجان. فعلى سبيل المثال. وفى الكونجرس رقم ١٠٤ (١٩٩٥ ـ ١٩٩٦م)، سعى روبرت ليڤينجستون، الرئيس القوى للجنة الاعتمادات آنذاك، إلى إزاحة النائب الجديد مارك نيومان الجمهورى من ويسكونسين، من تلك اللجنة، بسبب نقص ولائه الحزبى. إلا أن كل مجموعة النواب الجمهوريين الجدد عارضت هذا الإجراء بغضب، وأرغمت القيادة على التراجع. ولم يقتصر الأمر على إبقاء نيومان على مقعده فى لجنة الاعتمادات، وإنما أعطى أيضًا مقعدًا فى لجنة الموازنة، لاسترضاء الأعضاء الجدد(٣). وتعد أفضل فرصة للقيادة فى استخدام تكليفات اللجان كمكافآت وعقوبات، عندما يسعى أكثر من عضو إلى مقعد واحد فى اللجنة نفسها.

(*) Committee on Committees

(**) Incumbents

(٣) انظر: Linda Killian, *The Freshmen: What Happened to the Republican Revolution* (Boulder, DC: Westview, 1998).

وعمومًا، يسعى النواب لتكليفهم بلجان تسمح لهم بالتأثير على القرارات ذات الأهمية الخاصة لدوائرهم. فعلى سبيل المثال، ربما يطلب النواب من الدوائر الزراعية، مقاعد فى لجنة الزراعة[٤]. كما تحظى المقاعد فى اللجان القوية، مثل لجنة «السبل والوسائل»، المعنية بالتشريعات الضريبية، ولجنة «الاعتمادات» بشعبية خاصة.

وفى مجلس الشيوخ، يمارس الرئيس المؤقت سلطات مراسمية فى الأساس. وفى العادة، يسمى حزب الأغلبية العضو الأكثر أقدمية ليخدم فى هذا المنصب. أما القوة الحقيقة فهى فى يد زعيمى الأغلبية والأقلية، وكل منهما ينتخب من كوكس الحزب. ويتحكم زعيما الأغلبية والأقلية معًا فى جدول أعمال مجلس الشيوخ الخاص بالتشريع. وبالإضافة لذلك، ينتخب الأعضاء من كل حزب قائدًا لهيئته البرلمانية. كما يختار كل حزب لجنةً للسياسات، تتولى تقديم المشورة للقيادة حول الأولويات التشريعية. وتبين الأشكال رقم ٥ ـ ١ و٥ ـ ٢ هياكل القيادة الحزبية فى مجلسى النواب والشيوخ.

وقد أصبح هيكل السلطة والمسئولية مرتبكًا نوعًا ما فى مجلس، الشيوخ لأن انتخابات ٢٠٠٠م أثمرت مجلسًا مقسمًا بالتساوى: خمسون عضوًا جمهوريًا، وخمسون عضوًا ديمقراطيًا. يعطى نائب الرئيس ديك تشينى الجمهورى بالصوت المرجح، ونجح حزبه الجمهورى(*) بجهد كبير فى السيطرة على المجلس الأعلى(**). إلا أن الديمقراطيين طالبوا بصوت أكبر فى إجراءات مجلس الشيوخ عما يمنح عادة لحزب الأقلية، وحصلوا على ذلك مقابل التعاون مع القيادة الجمهورية.وأعيد انتخاب زعيم الأغلبية الجمهورية ترنت لوت من ميسيسيبى كما أعيد انتخاب نظيره، زعيم الأقلية توم داشيل من ساوث داكوتا.

---

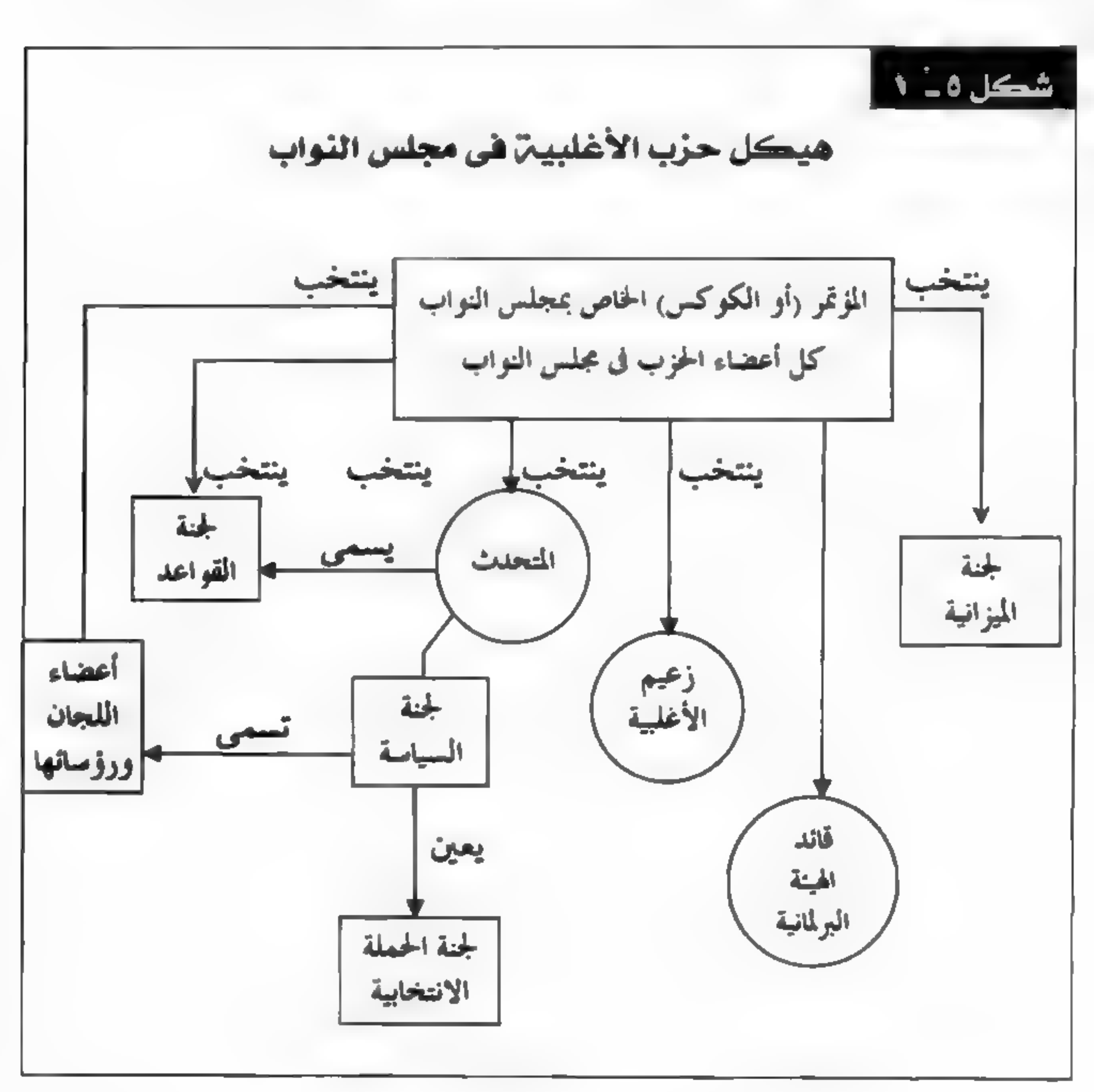
(٤) انظر:

Richard Fenno, Jr., *Home Style: Housed Members in Their Districts* (Boston: Little, Brown, 1978).

(*) استخدم المؤلف حروف GOP الشائع استخدامها فى الإشارة إلى الحزب الجمهورى، وهى اختصار لعبارة Grand Old Party التى تطلق على الحزب ـ (المترجم).

(**) Upper Chamber وهو مصطلح يطلق على مجلس الشيوخ، فى مقابل المجلس الأدنى Lower House ويطلق على مجلس النواب ـ (المترجم).

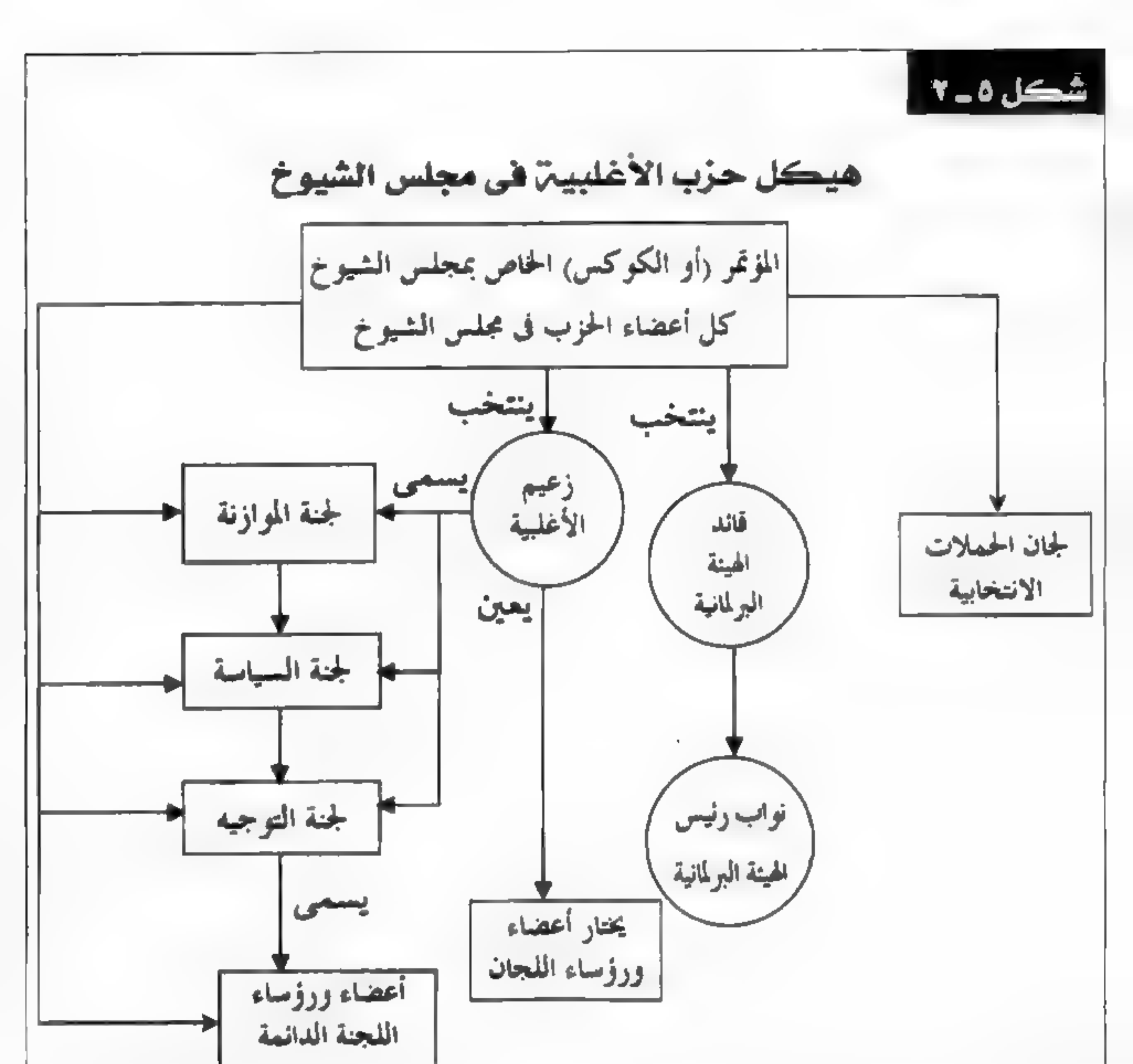
هيكل مجلس الشيوخ ليس دائمًا صلبًا، كما أوضحت أحداث مايو ٢٠٠١م. فعندما أعلن عضو مجلس الشيوخ الجمهورى چيمس چيفوردز من ڤيرمونت بشكل مفاجئ أنه سيترك الحزب الجمهورى ليصبح مستقلاً، فقد الحزب الجمهورى فجأة سلطته فى المجلس الأعلى. چيفوردز، الذى كان غير سعيد ببرنامج الرئيس بوش للضرائب ومبادرات الجمهوريين الأخرى، عبر عن استيائه من قيادة الحزب الجمهورى وقال إنه لم يعد قادرًا على المحافظة على ولائه الجمهورى. وقد مكن قرار چيفوردز الديمقراطيين من تحقيق أغلبية من صوت واحد فى مجلس الشيوخ، ومعطيًا إياهم السيطرة على المجلس وعلى لجانه ولجانه الفرعية. وفى يونيو عام ٢٠٠١م،



انتخب توم داشيل رئيسًا للأغلبية فى مجلس الشيوخ، بينما صعد كبار الديمقراطيين إلى رئاسة كل لجان الكونجرس. وقد أعلن داشيل أن جدول أعمال مجلس الشيوخ من السياسات التى يتبناها الديمقراطيون، مثل رفع الحد الأدنى للأجور. وقد خشى الجمهوريون أن يعيق الديمقراطيون التعيينات الرئيسية للرئيس بوش، خاصة فى الهيئات القضائية الاتحادية، وطلبوا ضمانات بألا يستخدم زملاؤهم الديمقراطيون سلطتهم حديثة الاكتشاف لهذا الغرض. وغنى عن القول أن هذه الضمانات من جانب الديمقراطيين لم تكن فى طريقها للتحقيق.

زعيم حزب الأغلبية فى مجلس النواب هو « المتحدث » للمجلس (رئيسه)؛ وفى مجلس الشيوخ يكون هذا التمييز من نصيب زعيم الأغلبية. والقيادة فى كلا مجلسى الكونجرس هامة فى فرض الالتزام الحزبى وتوزيع الأعضاء على اللجان.

وبالإضافة إلى قيام قادة الأحزاب فى الكونجرس بمهام تنظيم الكونجرس، فقد يسعون إلى وضع جدول أعمال المهام التشريعية. منذ « الصفقة الجديدة » أخذ الرؤساء زمام القيادة فى صياغة جداول الأعمال التشريعية (وسيناقش هذا الاتجاه فى الفصل القادم). إلا أنه فى السنوات الأخيرة، حاول قادة الكونجرس وضع جداول الأعمال الخاصة بهم، خاصة فى مواجهة رؤساء للجمهورية من الحزب المنافس. وقد سعت القيادات الديمقراطية فى الكونجرس إلى وضع تصور ديمقراطى عام فى سنة ١٩٨١م، عندما أصبح رونالد ريجان رئيسًا. وقد توسع الكونجرس الجمهورى الذى انتخب عام ١٩٩٤م فى هذه الفكرة من خلال برنامج « التعاقد مع أمريكا » الذى تقدم به الحزب. وفى كلتا الحالتين، سعت قيادة حزب الأغلبية إلى بناء توافق بين أعضائه فى الكونجرس حول رؤية هامة تحكم جدول أعمال النشاط التشريعى، ولجعل التشريعات المنفردة جزءًا من صورة أكبر، تتميز عن جدول أعمال الرئيس.



يقوم قادة حزب الأغلبية فى الكونجرس أيضًا بصياغة جداول أعمال تشريعية

سعى قادة الأحزاب فى السنوات الأخيرة إلى استكمال سلطاتهم الرسمية بالسعى لمصادر إضافية خارج نطاق الكونجرس تمكنهم من زيادة نفوذهم داخل الكونجرس. أحد جوانب هذه الإستراتيجية الخارجية هو الاستخدام المتزايد لوسائل الاتصال القومية، بما فيها الكلمات المذاعة تلفزيونيًا، وظهور قيادات الأحزاب فى برامج النقاش. فمتحدث مجلس النواب الجمهورى الأسبق، نيوت جينجريتش على سبيل المثال، استخدم التليفزيون بشكل مكثف لكسب التأييد لبرامجه بين الجمهوريين الموالين[٥].

(٥) انظر : Douglas Harris, *The Public Speaker (Ph.D. diss., Johns Hopkins University, 1998)*

كفل استمرار ذلك التأييد لجينجريتش بين قواعد الجمهوريين وقياداتهم، قدرًا إضافيًا من النفوذ على أعضاء الكونجرس من الجمهوريين.

وقد كانت هناك إستراتيجية ثانية تتعلق بجمع الأموال. ففى السنوات الأخيرة عمد أعضاء الكونجرس، فى أحيان كثيرة، إلى تأسيس لجان العمل السياسى الخاصة بهم. وتحرص جماعات المصالح عادة على التبرع لـ «لجان العمل السياسى القيادية»(*) لتكون لهم أفضال على الأعضاء الأقوياء فى الكونجرس. وكان القادة، من جانبهم، يستخدمون هذه الأموال فى دعم الحملات الانتخابية المختلفة لمرشحى الحزب لخلق شعور بالالتزام لديهم. فعلى سبيل المثال، جمع زعيم الأغلبية ديك آرمى، أثناء انتخابات الكونجرس عام ١٩٩٨م التى ترشح فيها بغير منافس، ما يزيد عن ستة ملايين دولار، وزعها على المرشحين الجمهوريين الأقل قدرة ماليًا. وقد أفاد آرمى من كرمه كثيرًا فى معركة القيادة التى تفجرت بعد الانتخابات.

نظام اللجان: جوهر الكونجرس

يمنح نظام اللجان للكونجرس ثانى هياكله التنظيمية، ولكنه يعد توزيعًا للعمل أكثر من كونه هيكلاً هرميًا للسلطة. فرؤساء اللجان واللجان الفرعية يملكون عدة سلطات هامة، ولكن قدرتهم على السيطرة على أعضائها محدودة. فإن أعضاء اللجان، فى نهاية الأمر، يوظفون ويفصلون من جانب الناخبين، وليس من جانب القيادة. ولا يملك رؤساء اللجان إلا تحمل الأعضاء الذين يجدون وجهات نظرهم غير مستساغة.

نظام اللجان هو العامود الفقرى للكونجرس، فاللجان تقترح التشريعات وتصاغ.

ويتميز نظام اللجان فى الكونجرس بسمات ست أساسية:

١- *كل لجنة ثابتة تمنح صفة الدوام بمقتضى القواعد الرسمية، وبعضوية محددة،*

(*) Leadership PACs

وموظفين، وقواعد، ومساعدين، ومكاتب، وفوق ذلك كله سلطة تشريعية معترف بها من جانب كل اللجان الأخرى، وعادة من جانب القيادة أيضًا (انظر الجدول ٥ ـ ١).

٢ـ *تتحدد السلطة التشريعية فى كل لجنة ثابتة تبعًا للقضية المثارة فى التشريع الأساسى.* فباستثناء لجنة القواعد بمجلس النواب، تم تنظيم كل اللجان الهامة بغرض تلقى اقتراحات التشريعات، والعمل على صياغتها كمشروعات قوانين رسمية. أما لجنة القواعد بالمجلس فتقرر الترتيب الذى ستعرض فيه مشروعات القوانين للتصويت، وتقرر القواعد المحددة التى ستحكم المدى الزمنى للمناقشة، وفرص إجراء تعديلات. ويمكن استخدام القواعد لمساعدة أو إعاقة اقتراحات بعينها.

٣ـ *تتوازى اختصاصات اللجان الثابتة عادةً مع اختصاصات الوزارات والإدارات الرئيسية للفرع التنفيذى.* وتوجد هناك استثناءات هامة ـ لجنتا الاعتمادات (فى مجلسى النواب والشيوخ)، ولجنة القواعد (فى مجلس النواب) على سبيل المثال ـ إلا أنه، وبشكل عام، فإن توزيع العمل مصمم بشكل متعمد ليتوازى مع تنظيم الفرع التنفيذى.

٤ـ *توزع مشروعات القوانين على اللجان الثابتة على أساس الموضوع، إلا أن متحدث مجلس النواب ومن يتولى رئاسة مجلس الشيوخ لديهما قدر من حرية التصرف بالنسبة لتوزيع مشروعات القوانين على اللجان.* إن أغلب مشروعات القوانين «تموت فى اللجان»، وهذا يعنى أنها لا تخرج منها بتوصية إيجابية. هذا ينهى عادةً حياة مشروع القانون. ويوجد طريق واحد يمكن من خلاله لأى اقتراح تشريعى أن يتفادى معالجة اللجنة: فمشروع القانون الذى يقره أحد مجلسى الكونجرس يمكن السماح بإدراجه مباشرة على جدول أعمال المجلس الثانى. لكن، حتى فى هذه الحالة، فإن مشروع القانون يكون قد خضع لمعالجة كاملة من جانب اللجنة قبل تمريره من المجلس الأول.

٥ـ *كل لجنة ثانية فريدة.* فلا يُبذَل أى جهد لكى يتم تشكيل عضوية أى من اللجان على نحو يمثل مجمل عضوية مجلسى النواب والشيوخ. فالأعضاء الذين لديهم اهتمام بموضوع اختصاص لجنة ما، يُتَوقَّع أن يسعوا لعضويتها. وفى كل من مجلسى النواب والشيوخ، أسس كل حزب «لجنة اللجان»، التى تحدد توزيع الأعضاء الجدد على اللجان، والأعضاء القدامى الراغبين فى تغيير لجانهم. ويمكن عادةً للأعضاء الاحتفاظ بعضويتهم فى اللجان طالما أرادوا.

٦ـ يتكون التنظيم الهرمى لكل *لجنة ثابتة على أساس الأقدمية*. وتتحدد ***الأقدمية*** بعدد سنوات الخدمة المتصلة فى لجنة بعينها، وليس بأقدمية سنوات الخدمة فى مجلسى النواب والشيوخ. وبشكل عام، يترأس كل لجنة أقدم أعضائها من حزب الأغلبية. ورغم أن سلطات رؤساء اللجان محدودة، فإنهم يلعبون دورًا هامًا فى وضع جدول جلسات الاستماع، واختيار أعضاء اللجان الفرعية، وتعيين مساعدى اللجنة. ونظرًا لأن الكونجرس به عدد كبير من اللجان الفرعية، كما يُمنح كل عضو عددًا كبيرًا من المساعدين، فإن سلطة رؤساء اللجان قد أصبحت مخففة.

جدول ٥ ـ ١

اللجان الدائمة فى الكونجرس

لجان مجلس النواب	
الزراعة	الأمن القومى
الاعتمادات	الموارد
البنوك والخدمات المالية	القواعد
الموازنة	العلم
التجارة	المشروعات الاقتصادية الصغيرة
الفرص الاقتصادية والتعليمية	معايير السلوك الرسمى
الإصلاح الحكومى والرقابة	النقل والبنية الأساسية
إشراف مجلس النواب	شئون المحاربين القدامى
العلاقات الدولية	السبل والوسائل
الشئون القضائية	
لجان مجلس الشيوخ	
الزراعة والتغذية والغابات	التمويل
الاعتمادات	العلاقات الخارجية
القوات المسلحة	الشئون الحكومية
البنوك والإسكان والشئون الحضرية	الشئون القضائية
الموازنة	العمل والموارد البشرية
التجارة والعلوم والنقل	القواعد والإدارة
الطاقة والموارد الطبيعية	المشروعات الاقتصادية الصغيرة
البيئة والأشغال العامة	شئون المحاربين القدامى

نظام المساعدين: المساعدون والوكالات

النظام الذى يأتى فى المرتبة الثانية من الأهمية فى الكونجرس بعد نظام اللجان، هو نظام المساعدين. فكل عضو فى الكونجرس يوظف عددًا كبيرًا من المساعدين، الذين تتضمن مهامهم التعامل مع طلبات الدائرة الانتخابية، وإلى مدى كبير ومتنامٍ، التعامل مع التفاصيل التشريعية ومتابعة أداء وكالات الإدارة. وبشكل متزايد، يتحمل المساعدون المسئولية الأولى فى تشكيل وصياغة الاقتراحات، وتنظيم جلسات الاستماع، والتعامل مع وكالات الإدارة، والتفاوض مع اللوبيات. وفى الواقع، يتعامل أعضاء الكونجرس مع بعضهم عادة من خلال المساعدين بدلاً من الاتصال الشخصى المباشر. ويوظف أعضاء مجلسى النواب والشيوخ ما يقرب من أحد عشر ألف مساعد فى مكاتبهم فى واشنطن وفى دوائرهم. واليوم، يقوم المساعدون حتى ببلورة أفكار سياسية، وصياغة مشروعات تشريعات، ولديهم، فى بعض الحالات قدر كبير من النفوذ على العملية التشريعية.

لكل عضو فى الكونجرس عدد كبير من المساعدين، الذين تتضمن واجباتهم صياغة مشروعات القوانين والتعامل مع التشريعات.

وبالإضافة إلى المساعدين الشخصيين لأعضاء مجلس النواب والشيوخ، يوظف الكونجرس نحو ألفين من مساعدى اللجان. وهؤلاء هم المساعدون الدائمون، الذين يظلون بغض النظر عن التغييرات فى عضوية الكونجرس، ملحقين بكل لجنة من لجان مجلسى النواب والشيوخ، وهم المسئولون عن تنظيم وإدارة عمل اللجنة، بما فى ذلك الأبحاث، وإعداد جدول الأعمال، وتنظيم جلسات الاستماع، وصياغة التشريعات. ويمكن أن يلعب المساعدون فى الكونجرس أدوارًا محورية فى العملية التشريعية. وأحد أمثلة أهمية مساعدى الكونجرس هو ما أطلق عليه مشروع قانون جيبهارت للرعاية الصحية، الذى تم تقديمه فى أغسطس ١٩٩٤م. ورغم أن مشروع القانون حمل اسم النائب ريتشارد جيبهارت، فإنه تم تشكيله من جانب مجموعة صغيرة من المساعدين بلجنة السبل والوسائل. وقد ناقش هؤلاء المساعدون، تحت توجيه ديفيد أبرناثى،

الخبير الأول للرعاية الصحية بين المساعدين، أساليب التحكم فى التكلفة، وتقديم الخدمة، ودور صناعة التأمين، واحتياجات المرضى، واستمعوا لمئات اللوبيات قبل صياغة مشروع قانون جيبهارت المعقد[٦].

وقد تزايد عدد المساعدين فى الكونجرس بصورة سريعة خلال الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين، واستقر فى الثمانينيات، ثم انخفض بشدة فى عام ١٩٩٥م. جاء هذا الانخفاض المفاجئ تنفيذًا لوعد المرشحين الجمهوريين للكونجرس فى انتخابات عام ١٩٩٤م بخفض حجم مساعدى اللجان.

ولا يوظف الكونجرس مساعدين شخصيين ومساعدين للّجان فقط، وإنما أسس ثلاث ***وكالات مساعدة*** *صُمِّمَت* لتقدم للفرع التشريعى الموارد والخبرة مستقلة عن الفرع التنفيذى. وتساعد هذه الوكالات فى تدعيم قدرة الكونجرس على متابعة الوكالات الإدارية وتقييم البرامج والاقتراحات الرئاسية. وهذه الوكالات هي: «خدمة أبحاث الكونجرس»، التى تقوم بأبحاث للأعضاء الراغبين فى معرفة الحقائق ووجهات النظر المتنافسة فيما يتعلق بالسياسات المطروحة أو الأعمال التشريعية الأخرى؛ و«مكتب المحاسبة العام»(*)، الذى يستطيع الكونجرس من خلاله تحرى الشئون المالية والإدارية لأى وكالة أو برنامج حكومى؛ و«مكتب الميزانية للكونجرس»، الذى يقيم الانعكاسات الاقتصادية والتكلفة المحتملة للبرامج الفيدرالية المقترحة، مثل مقترحات الرعاية الصحية.

التنظيم غير الرسمى: تنظيمات الكوكس

وبجانب التنظيم الرسمى للكونجرس، هناك هيكل تنظيمى غير رسمى، وهو تنظيمات الكوكس، والتى يطلق عليها رسميًا *تنظيمات الخدمات التشريعية* (LSOs). وتنظيمات الكوكس هى مجموعات من أعضاء مجلس النواب أو من أعضاء مجلس

---

(٦) انظر: Robert Pear, "With Long Hours and Little Fanfare, Staff Members Crafted a Health Bill," *New York Times*, 6 August 1994, p. 7.

(*) تعدل اسمه عام ٢٠٠٤م من مكتب المحاسبة العام General Accounting Office إلى مكتب محاسبة الحكومة Government Accountability Office ـ (المترجم).

الشيوخ الذين يشتركون فى آراء أو مصالح وخصائص اجتماعية محددة. وتشمل هذه تنظيمات فكرية (أيديولوجية) مثل «مجموعة الدراسات الليبرالية الديمقراطية»، و«المنتدى الديمقراطى المحافظ» (والذى يعرف شعبيًا باسم «بولّ ويفلز»[*]، و«مجموعة الأربعاء الجمهورية» المعتدلة. وفى الوقت نفسه هناك عدد كبير منها يضم أعضاء كونجرس يمثلون مصالح اقتصادية أو سياسات معينة، مثل «كوكس الرحلات والسياحة»، و«كوكس الصلب»، و«كوكس عيش الغراب»، وأعضاء مجلس الشيوخ المهتمين بالفنون. وقد نظم أعضاء الكونجرس ذوو الخلفية أو الخصائص الاجتماعية المشتركة تنظيمات لهم مثل كوكس الكونجرس للزنوج، وكوكس الكونجرس لقضايا المرأة، والكوكس الهيسبانى [الأمريكيون من أصل إسبانى].

التنظيمات هى مجموعات منظمة من أعضاء مجلسى النواب أو الشيوخ لهم مصلحة أو عدة مصالح مشتركة.

وتسعى كل هذه التنظيمات إلى تحقيق المصالح التى تمثلها من خلال الدفع بتشريعات، وتشجيع الكونجرس على عقد جلسات استماع، وبالضغط على الوكالات الحكومية للحصول على معاملة تفضيلية.

قواعد صنع القانون: كيف يصبح مشروع القانون قانونًا

يعد الهيكل المؤسسى للكونجرس أحد العوامل الأساسية التى تساعد فى تشكيل العملية التشريعية. وهناك عامل ثان مساوٍ فى الأهمية فى هذا الصدد، وهو قواعد إجراءات الكونجرس. وتحكم هذه القواعد كل شىء بدءًا من تقديم مشروعات القوانين وحتى رفعها للرئيس للتوقيع. ولا تؤثر هذه القواعد على مصير كل مشروع قانون فحسب، وإنما أيضًا تساعد فى تحديد توزيع القوى فى الكونجرس.

(*) Boll Weevils اسم لحشرة حقل أمريكية تهاجم محصول القطن - (المترجم).

حتى لو بذل عضو فى الكونجرس، أو البيت الأبيض، أو إحدى الوكالات الفيدرالية شهورًا فى تطوير وصياغة مشروع قانون؛ فإنها لا تصبح مشروع قانون حتى يتم تقديمها رسميًّا من جانب عضو فى مجلس الشيوخ أو مجلس النواب، إلى أمين مجلس النواب أو الشيوخ وتحال للجنة المناسبة لمناقشتها. ولا يمكن اتخاذ أية إجراءات من جانب المجلس ككل على أى مشروع قانون ما لم تأخذ اللَّجنة صاحبة الاختصاص كل ما تحتاجه من وقت للمناقشة. وخلال هذه المناقشة، تحيل اللَّجنة بصورة نمطية مشروع القانون إلى إحدى اللجان الفرعية التى يمكنها عقد جلسات استماع، والاستماع لشهادات من خبراء، وتعديل مشروع القانون قبل إحالته إلى اللجنة الكلية للنظر فيه. ويمكن أن تقبل اللجنة الكلية توصية اللجنة الفرعية، أو أن تعقد جلسات استماع خاصة بها، وتعد التعديلات الخاصة بها. أو يمكن للجنة الكلية والفرعية - وهو الأكثر حدوثًا - ألا تفعل شيئًا إزاء مشروع قانون قدم إليها. فكثير من مشروعات القوانين تترك ببساطة، لـ «تموت فى اللجنة» بعد النظر فيها قليلاً، أو بدون نظر فيها على الإطلاق. وعادة ما يقدم أعضاء الكونجرس مشروعات قوانين لا يتوقعون بل ولا يرغبون فى أن تصدر كقوانين، وإنما لمجرد إرضاء إحدى جماعات دائرته الانتخابية. ومشروعات القوانين هذه تموت ميتة سريعة وغير مؤلمة. وهناك مشروعات قوانين أخرى يكون لديها مساندون متمسكون بها، لكن لا يأتى موتها فى اللجنة إلا بعد معركة طويلة. إلا أنه فى كل الأحوال، فإن أغلب مشروعات القوانين لا تخرج أبدًا من اللجان التى كُلِّفت بها. ففى دورة الكونجرس المعتادة، يموت فى اللجان ٩٥ فى المائة من نحو ٨٠٠ مشروع قانون مطروح، وهو ما يعد مؤشرًا على السلطة التى يتميز بها نظام اللجان فى الكونجرس.

قبل أن يكون متاحًا لمجلس النواب أو الشيوخ التصويت على مشروع قانون، ينبغى على اللجنة المعنية أن تتداول فى قيمته وفائدته. وتترك اللجان غالبية مشروعات القوانين تموت قبل أن تصل لمرحلة التصويت فى المجلسين.

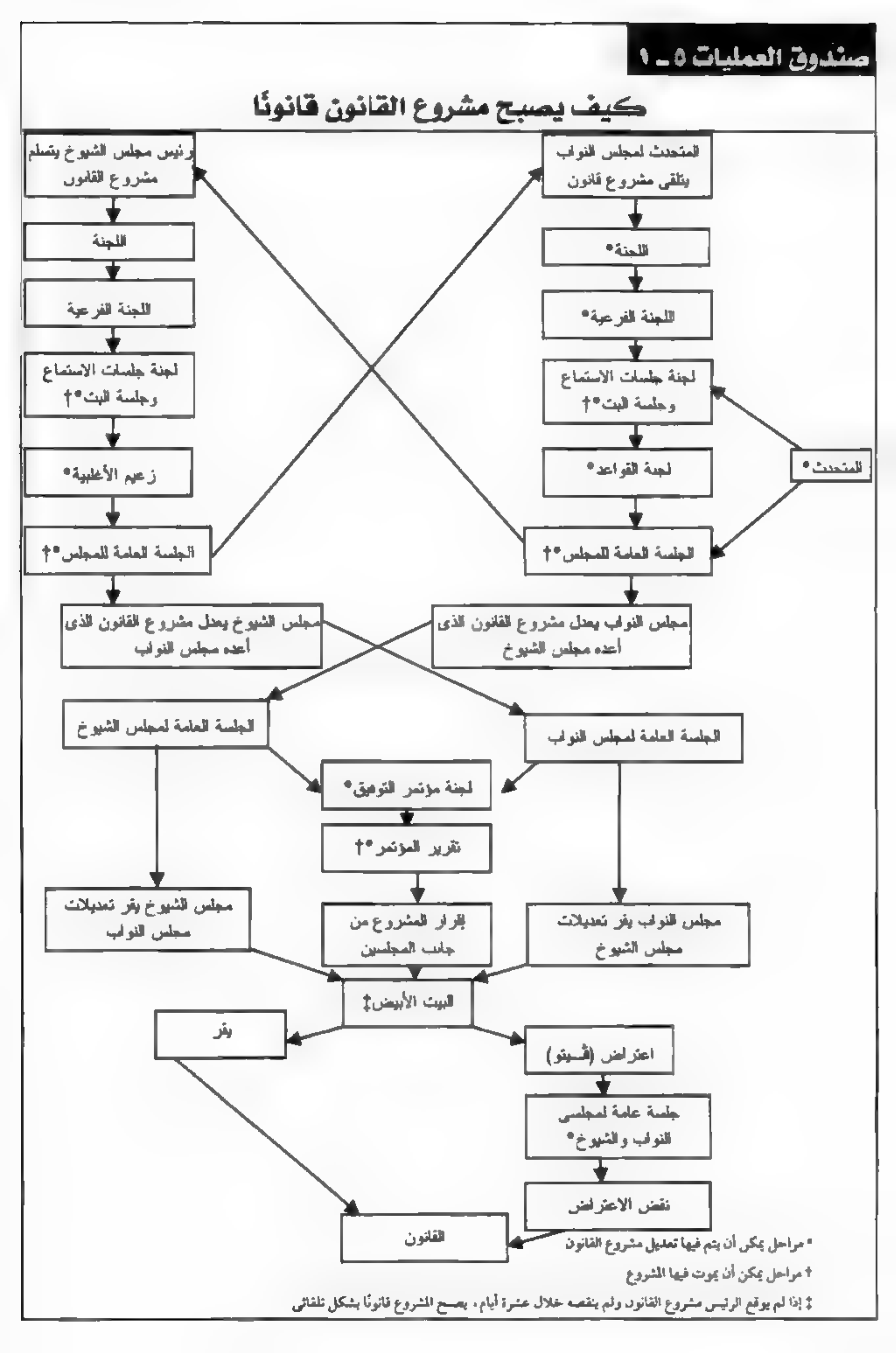
كما ينبغى للحفنة الصغيرة من مشروعات القوانين التى تقرها اللجان التى أحيلت

فى الأصل لها، أن تعبر فى مجلس النواب عقبة أخرى إضافية فى داخل نظام اللجان وهى لجنة القواعد. وتحدد هذه اللجنة ذات النفوذ القواعد التى ستحكم كيفية التعامل مع مشروع القانون فى المجلس ككل. وبشكل أكثر تحديدًا، تحدد لجنة القواعد الوقت الذى سيخصص للمناقشة، وإلى أى مدى يمكن تقديم تعديلات على مشروع القانون من المجلس ككل. وعادة ما يفضل مساندو مشروع القانون ما يسمى بـ «*القاعدة المغلقة*»، والتى تضع قيودًا شديدة على المناقشة والتعديلات فى المجلس. أما أعداء مشروع القانون فيفضلون «*القاعدة المفتوحة*»، والتى تسمح بنقاشٍ يمكن أن يكون ضارًا بفرصه، وتجعل من السهل إضافة التعديلات التى يمكن أن تشل مشروع القانون وتضعف فرص مروره. لذا، فإن نتيجة مناقشات لجنة القواعد يمكن أن تكون فى غاية الأهمية، كما أن جلسات الاستماع فيها يمكن أن تصبح مناسبة لصراعات حادة.

المناقشة

تتدعم سيطرة الأحزاب على جدول أعمال الكونجرس بالقاعدة التى تمنح متحدث - رئيس - مجلس النواب وزعيم الأغلبية فى مجلس الشيوخ سلطة إعطاء الكلمة لدى مناقشة أى مشروع قانون. وعادة ما يعرف رئيس الجلسة الغرض الذى من أجله يرغب العضو فى التحدث قبل الموقف بوقت طويل. وغالبًا ما يتم إحباط المحاولات المفاجئة لطلب الكلمة. فعلى سبيل المثال، يمكن للمتحدث أن يسأل «لأى غرض ينهض العضو؟»، قبل أن يقرر ما إذا كان سيعطى الكلمة.

وفى مجلس النواب، يتحكم مقدم مشروع القانون وأكبر معارضيه تقريبًا فى كل الوقت الذى خصصته لجنة القواعد لمناقشة مشروع القانون. فى كل الحالات تقريبًا، يكون هذان الشخصان هما رئيس اللجنة التى أحيل لها مشروع القانون وزعيم الأقلية فيها أو من يفوضانه. ويكون لهذين المشاركين، بحكم القواعد والتقاليد، سلطة توزيع معظم وقت النقاش فى أنصبة صغيرة للأعضاء الراغبين فى التحدث لصالح الاقتراح أو ضده. وتكون الأفضلية فى تخصيص الوقت لأعضاء اللجنة التى يغطى اختصاصها مشروع القانون.


صندوق العمليات ٥ ـ ١
كيف يصبح مشروع القانون قانونًا
المتحدث لمجلس النواب يتلقى مشروع قانون
اللجنة*
اللجنة الفرعية*
لجنة جلسات الاستماع وجلسة البت*†
لجنة القواعد*
المتحدث*
الجلسة العامة للمجلس*†
رئيس مجلس الشيوخ يتسلم مشروع القانون
اللجنة
اللجنة الفرعية
لجنة جلسات الاستماع وجلسة البت*†
زعيم الأغلبية*
الجلسة العامة للمجلس*†
مجلس النواب يعدل مشروع القانون الذى أعده مجلس الشيوخ
مجلس الشيوخ يعدل مشروع القانون الذى أعده مجلس النواب
الجلسة العامة لمجلس الشيوخ
الجلسة العامة لمجلس النواب
لجنة مؤتمر التوفيق*
تقرير المؤتمر*†
مجلس الشيوخ يقر تعديلات مجلس النواب
إقرار المشروع من جانب المجلسين
مجلس النواب يقر تعديلات مجلس الشيوخ
البيت الأبيض‡
يقر
اعتراض (ڤيتو)
جلسة عامة لمجلسى النواب والشيوخ*
نقض الاعتراض
القانون
* مراحل يمكن أن يتم فيها تعديل مشروع القانون
† مراحل يمكن أن يموت فيها المشروع
‡ إذا لم يوقع الرئيس مشروع القانون ولم ينقضه خلال عشرة أيام، يصبح المشروع قانونًا بشكل تلقائى

أما فى مجلس الشيوخ، وبخلاف سلطة إعطاء الكلمة، تملك القيادة سلطة أقل كثيرًا فى السيطرة على النقاش فى الجلسة العامة. وفى الحقيقة، فإن مجلس الشيوخ ينفرد بين المجالس التشريعية فى العالم بالتزامه بالنقاش غير المحدود. فإذا أعطيت الكلمة لعضو مجلس الشيوخ، يصبح له حق التكلم بقدر ما يرغب. وفى عدد من المناسبات التى لا تنسى، استخدم أعضاء مجلس الشيوخ هذا الحق لمنع اتخاذ إجراء فى التشريعات التى يعارضونها. ومن خلال هذا التكتيك، الذى يسمى «فيليبستر»(*)، يمكن لأقليات صغيرة، أو حتى عضو واحد، أن يجبر الأغلبية على الاستسلام لمطالبه. فعلى سبيل المثال، سعى معارضو تشريع الحقوق المدنية فى الخمسينيات والستينيات كثيرًا لإعاقة تمريره باستخدام تكتيك «الفيليبستر». ويلزم توافر أصوات ثلاثة أخماس مجلس الشيوخ، أى ستين عضوًا لإنهاء «الفيليبستر». وتسمى هذه الخطوة: «كلوتشر» أى الإسكات(**).

فى مجلس النواب، تتحكم قيادات الأحزاب فى النقاش حول مشروعات القوانين. ولكن، فى مجلس الشيوخ، ولدى إعطاء عضو الكلمة، يمكن له التحدث بقدر ما يرغب. هذا التكتيك، «الفيليبستر»، يسمح لأعضاء مجلس الشيوخ بإعاقة التصويت على مشروع القانون الذى يعارضونه.

وفى حين كان «الفيليبستر» تكتيكًا استثنائيًا، يستخدم فقط فى حالات نادرة، فقد شهدت العقود الأخيرة استخدامًا متزايدًا له (انظر الشكل ٥ ـ ٣). وبشكل عام، تملك قيادات الأحزاب سيطرة كاملة على النقاش فى مجلس النواب. أما فى مجلس الشيوخ، فلدى كل عضو قدرة لا يستهان بها على إعاقة النقاش. وهذا هو أحد أسباب ميل مجلس الشيوخ إلى أن يكون أقل تحزبًا من مجلس النواب. فأغلبية مجلس النواب يمكنها أن تتغلب على المعارضة، بينما ينبغى على الأغلبية فى مجلس الشيوخ التجاوب مع آراء الأعضاء الآخرين.

(*) Filibuster هو مصطلح يقتصر استخدامه فى الإنجليزية على هذا السياق، وجذوره اللغوية فرنسية وإسبانية وهولندية، وبمعان غير متطابقة ارتبطت بشكل عام بحالة المغالبة ـ (المترجم).

(**) Cloture هى كلمة مشتقة من كلمة إغلاق، ولكنها لا تستخدم فى غير هذا السياق ـ (المترجم).

لجنة مؤتمر التوفيق:

التوفيق بين نسختى القانون الصادرتين عن مجلسى النواب والشيوخ

لا يضمن خروج مشروع القانون من اللجنة ثم من أحد مجلسى الكونجرس أن يتم إصداره كقانون. فكثيرًا ما تبرز الاختلافات بين مشروعات القوانين التى بدأت ببنود متماثلة فى كلا المجلسين. كما يمكن أن يقر أحد المجلسين مشروع قانون، ولكنه يخضع لتعديلات جوهرية فى المجلس الآخر. فى هذه الحالات، قد يتطلب الأمر وجود «لجنة مؤتمر توفيق»، تتشكل من الأعضاء الأعلى فى الأقدمية فى اللجان أو اللجان الفرعية التى بدأت تداول مشروع القانون، لمعالجة الاختلافات بين صيغتى التشريع. وفى بعض الأحيان، يترك الأعضاء أو القيادات أجزاء غير مقبولة فى التشريع، وفى ذهنهم أنهم سيتمكنون من الحصول على التغييرات التى يرغبون فيها فى «المؤتمر». وعادة ما تجتمع لجان مؤتمر التوفيق خلف أبواب مغلقة. ويتطلب التوصل لاتفاق أصوات أغلبية كل واحد من الوفدين. يكون التشريع الذى يخرج من لجنة مؤتمر التوفيق فى أغلب الأحيان حلاً وسطًا أكثر من أن يكون انتصارًا واضحًا لأى مجموعة من القوى السياسية على الأخرى.

يوفق مجلسا النواب والشيوخ بين الصيغتين المعدلتين لمشروع القانون من خلال مؤتمر لجنة التوفيق.

عندما يخرج مشروع قانون من «المؤتمر»، فإنه يواجه عقبة إضافية أخرى. فقبل أن يمكن إرسال القانون للرئيس لتوقيعه، ينبغى أن يوافق مجلسا النواب والشيوخ كلٌّ على حدةعلى تقرير «المؤتمر» فى جلستين عامتين. وغالبًا ما تتم هذه الموافقة بشكل سريع. ومع ذلك، فأحيانًا يستخدم أعداء التشريع عملية الموافقة كفرصة أخيرة لهزيمة التشريع.

الإجراء الرئاسى

يذهب مشروع القانون فور إقراره من مجلسى النواب والشيوخ إلى الرئيس، الذى يمكنه أن يختار أن يوقعه ليصبح قانونًا أو أن يعترض عليه. والاعتراض (Veto)، هو

الحق الدستورى للرئيس فى رفض تشريع ما. وللاعتراض على قانون ما، يعيد الرئيس مشروع القانون للمجلس الذى نشأ فيه المشروع خلال عشرة أيام، ومعه ما لديه من اعتراضات عليه. فإذا ما انفضّ دور انعقاد الكونجرس خلال الأيام العشرة، ولم يتخذ الرئيس أى إجراء، فيعتبر مشروع القانون معترضًا عليه. ويسمى هذا الأسلوب **الاعتراض الضمنى**. ويؤثر احتمال الاعتراض الرئاسى على مدى استعداد أعضاء الكونجرس للدفع بتشريعات بعينها فى أوقات بذاتها. فإذا ظنوا أن الأرجح أن يعترض الرئيس على اقتراحٍ ما، فقد يفضلون احتجازه لوقت لاحق. وفى المقابل، قد يدفع مؤيدو تشريع يحظى بشعبية ويعارضه الرئيس، إلى إجبار الرئيس على تحمل الثمن السياسى للاعتراض عليه[7]. فعلى سبيل المثال، قام الجمهوريون فى عامى ١٩٩٦ و١٩٩٧م بإقرار مشروعات قوانين تحظر الإجهاض لشبه المولود[*] رغم معرفتهم بأن الرئيس كلينتون سينقضها. فقد قدر الحزب الجمهورى أن كلينتون سيتضرر سياسيًا إذا ما اعترض على التشريع الذى يميل له غالبية الأمريكيين.

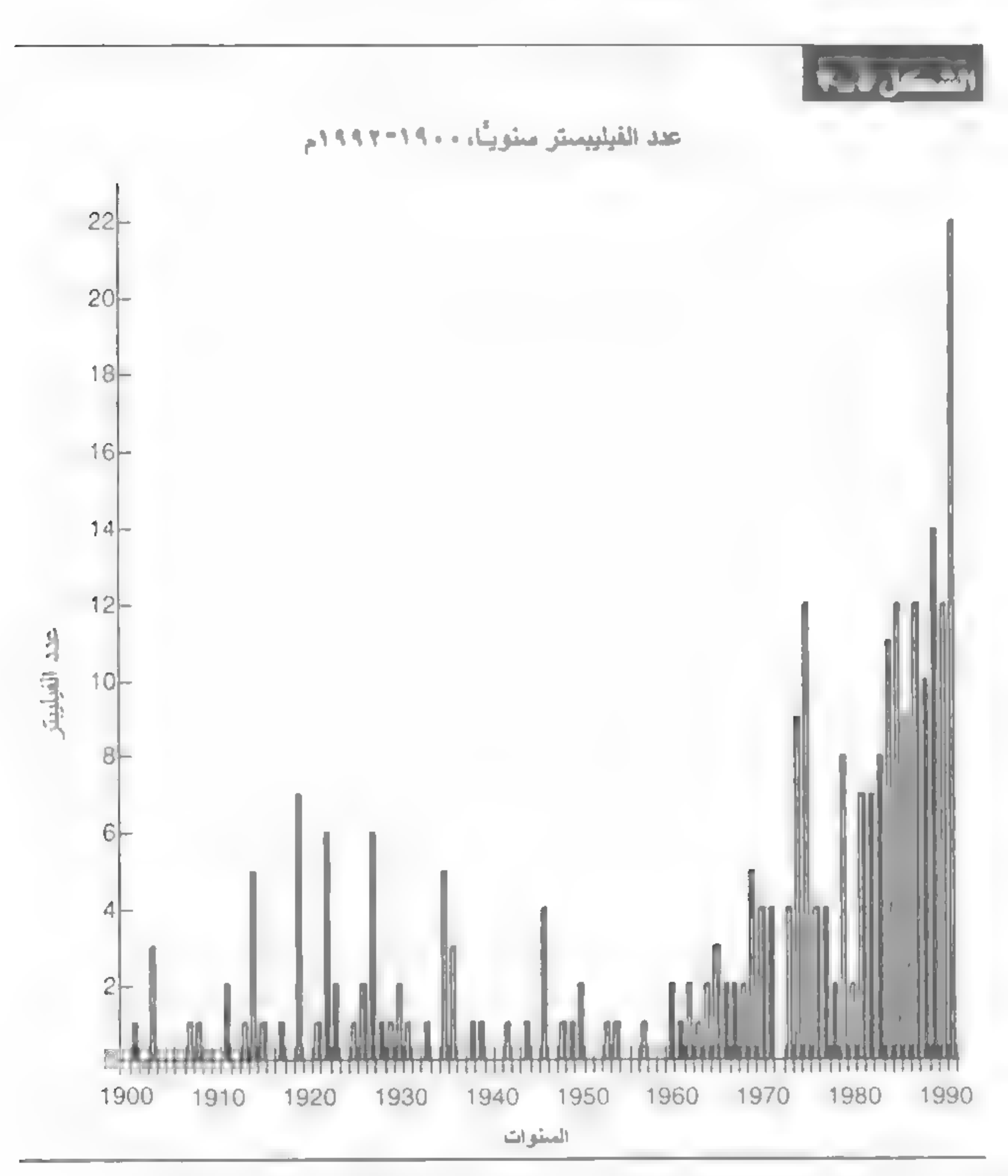
إذا ما مرر مجلسا الكونجرس مشروع القانون، يمكن للرئيس توقيع التشريع أو الاعتراض عليه. ويمكن للكونجرس نقضُ اعتراض الرئيس بأغلبية الثلثين فى كلا المجلسين.

ويمكن نقض الاعتراض الرئاسى بتصويت ثلثى أعضاء مجلسى النواب والشيوخ. وينبئ نقض الاعتراض بالكثير عن حجم الدعم الذى يمكن للرئيس أن يتوقعه من الكونجرس، كما يمكن أن يوجه ضربة حادة للفرع التنفيذى. وقد استخدم الرئيس السابق چورج هـ. بوش حق النقض فى ست وأربعين مناسبة خلال فترة رئاسته ذات السنوات الأربع، وتمكن فى كل هذه الحالات، عدا واحدة، من أن يهزم أو يتفادى

(٧) انظر: John Gilmour, *Strategic Disagreement (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1995).*

(*) بالإنجليزية Partial-birth abortion، ويقصد به الإجهاض بعد الشهر الثالث من الحمل، حينما يكون هناك حياة فى الجنين ـ (المترجم).

نقض الكونجرس لاعتراضه. ويعد استخدام بوش المتكرر لاستخدام حق الاعتراض أحد المؤشرات على الصراع الذى قام بين البيت الأبيض والكونجرس حول السياسة الخارجية والداخلية خلال فترة رئاسته. وبالمثل، فقد استخدم كلينتون حق الاعتراض لوقف برامج للحزب الجمهورى فى عامى ١٩٩٥ و١٩٩٦م.



الشكل [illegible]

عدد الفيليبستر سنويًا، ١٩٠٠-١٩٩٢م

المصدر: مجلة تايم، يوليو ١٩٩٤م. البيانات من مجموعة الدراسات الديمقراطية. معاد طباعته بتصريح.

وتحدد حق الرئيس فى الاعتراض فى القسم السابع من المادة الأولى من الدستور. وفى عام ١٩٩٦م، وكجزء من برنامج «التعاقد مع أمريكا» الجمهورى(*)، منح الكونجرس الرئيس «حق الاعتراض على بند ـ الخط»، والذى يسمح للرئيس بأن ينقض بنود محددة من مشروعات القوانين المقدمة للبيت الأبيض للتوقيع. وقد استخدم الرئيس كلينتون «حق الاعتراض على بند ـ الخط» إحدى عشرة مرة، حاذفًا اثنين وثمانين بند إنفاق منفردًا. إلا أن المحكمة العليا أسقطت فى عام ١٩٩٨م «حق الاعتراض على بند الخط» على أساس أن الدستور لا يمنح الرئيس السلطة لتعديل أو إلغاء أجزاء من التشريعات(٨).

كيف يتخذ الكونجرس القرار

ما الذى يحدد أنواع التشريعات التى يصدرها الكونجرس فى النهاية؟. تبعًا لأبسط نظريات التمثيل، فإن أعضاء الكونجرس يستجيبون لوجهات نظر *ناخبيهم* ـ أعضاء الدائرة الانتخابية التى ينتخبون عنها ـ وفى الواقع، فإن عملية ابتداع جدول أعمال تشريعى، وإعداد قائمة بإجراءات ممكنة، والاختيار فيما بينها، يعد أمرًا معقدًا للغاية، ويلعب دورًا هامًّا فيه العديد من المؤثرات من داخل وخارج الحكومة. وتتضمن المؤثرات الخارجية أبناء دائرة النائب ومختلف جماعات المصالح. بينما تتضمن المؤثرات من داخل الحكومة قيادات الحزب، والزملاء فى الكونجرس، ورئيس الجمهورية. ولنقم بدارسة كل من هذه المؤثرات بشكل منفصل، ثم لنبحث كيف تتفاعل لإنتاج القرار السياسى فى الكونجرس.

جمهور *الناخبين*

نظرًا لأن أعضاء الكونجرس يرغبون، فى أغلب الحالات، فى أن يعاد انتخابهم، فمن الطبيعى أن نتوقع أن يكون لآراء أبناء دائرتهم تأثير أساسى على القرارات التى

(*) Contract with America، وهو برنامج إصلاحي محافظ واسع تبناه الحزب الجمهورى ومرشحوه خلال انتخابات الكونجرس عام ١٩٩٤م، وكان عاملاً حيويًّا فى نجاحه فى اقتناص الأغلبية من الحزب الديمقراطى ـ (المترجم).

(٨) قضية «كلينتون ضد مدينة نيويورك»، ١١٨ المحكمة الدستورية ٢٠٩١ (١٩٩٨م).

يتخذها المشرعون. ومع ذلك، فإن تأثير الدائرة الانتخابية ليس بهذه البساطة. وفى الواقع، لا يعلم أغلب الناخبين فى الدائرة ما هى السياسات التى يساندها ممثلهم. فعادة ما يكون عدد المواطنين الذين يهتمون فعلاً بهذه الأمور ـ الجمهور المنتبه ـ صغيرًا جدًا. ومع ذلك، يقضى أعضاء الكونجرس وقتًا طويلاً فى انشغالهم بما يفكر فيه أبناء دائرتهم؛ لأن هؤلاء الأعضاء يدركون أن الاختيارات التى يقومون بها قد تخضع للتمحيص فى الانتخابات القادمة، وتستخدم كذخيرة من جانب المرشح المنافس. وبسبب هذا الاحتمال، يحاول أعضاء الكونجرس توقع وجهات النظر السياسية لأبناء دائرتهم.(٩) وتزداد فرصة أن يتصرف أعضاء الكونجرس وفقًا لوجهات النظر هذه إذا اعتقدوا أن الناخبين سيضعونها فى الاعتبار أثناء الانتخابات. وبهذه الطريقة يؤثر أبناء الدوائر على سياسات الكونجرس، حتى لو لم يكن هناك دليلٌ مباشرٌ على تأثيرهم.

يحاول أعضاء الكونجرس إدراك وجهات نظر أبناء دوائرهم تجاه القضايا وأخذها فى الاعتبار عند تقرير كيفية التصويت.

جماعات المصالح

تعد جماعات المصالح مؤثرًا خارجيًا إضافيًا هامًا على السياسات التى ينتجها الكونجرس. فعندما يقوم أعضاء الكونجرس بالتصويت على القرارات، فإنه من المحتمل إلى حد كبير أن يكون هناك نفوذًا لجماعات المصالح التى لها علاقات من نوع ما مع الناخبين فى مناطق معينة لبعض الأعضاء. ولهذا السبب فإن جماعات المصالح القادرة على تعبئة مساندين لها فى دوائر انتخابية عديدة تكون، بصفة خاصة، ذات نفوذ فى الكونجرس. فلوبى المشروعات الصغيرة، على سبيل المثال، لعب دورًا هامًا فى هزيمة اقتراح الرئيس كلينتون الخاص بالإصلاح الشامل للرعاية الصحية فى ١٩٩٣ ـ ١٩٩٤م. إذ أدى تعبئة شبكات من المشروعات الصغيرة فى كل أنحاء البلاد إلى أن يأخذ

---

(٩) انظر:
John W. Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions* (New York: Harper and Row, 1973), Chapter 3; and R. Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action* (New Haven: Yale University Press, 1990).

كل واحد من أعضاء الكونجرس وجهة نظرها في الاعتبار. وفي السنوات الأخيرة أدركت جماعات المصالح القائمة في واشنطن والتي تملك قوة محدودة على مستوى القاعدة(*)، أهمية هذا النشاط الذي يتولد على المستوى المحلي. وقد سعوا، بالتبعية، إلى استنفار الضغوط من القاعدة، من خلال استخدام إستراتيجية سميت بـ « التحرك من خلال قاعدة صناعية »(**). وتشجع مثل هذه الحملات الناخبين على توقيع خطابات أو كروت بريدية نمطية لترسل بعد ذلك للممثلين في الكونجرس. وتقوم الحملات القاعدية المتطورة بترتيب خطوط تليفونية مجانية توجه لنظام يكفي معه إبلاغ اسمك وعنوانك للجهاز الآلي الذي يستمع للمكالمات، ليتم توجيه خطاب إلى ممثلك في الكونجرس. وقد قدر أحد المكاتب في مجلس الشيوخ أن مثل هذه الحملات المنظمة تمثل ما يصل إلى ثلثي البريد الذي يتلقاه المكتب. ولكن زيادة هذه الحملات قد يؤدي إلى أن تكون أقل تأثيرًا، لأن أعضاء الكونجرس يعلمون مدى ندرة الاهتمامات الحقيقية لأبناء الدائرة(١٠).

تطلق جماعات المصالح حملات ضغط أو حملات علاقات عامة بهدف إقناع أعضاء الكونجرس.

ولجماعات المصالح تأثير ملموس على وضع جدول الأعمال التشريعي وفي المساعدة على تشكيل صياغات محددة للتشريع. واليوم، تحصل اللوبيات المتطورة على قدر من النفوذ من خلال توفير معلومات حول السياسات لأعضاء الكونجرس المشغولين. كما ذكر أحد اللوبيات « لا يمكنك أن تكون نافذًا (إلى أعضاء الكونجرس) بدون معرفة... فيمكنني أن أقابل [رئيس لجنة الطاقة والتجارة السابق] چون دينجل،

(*) الترجمة الحرفية Grassroots level هي جذور العشب، ويقصد بها أعرض وأدنى مستوى لهرم العمل السياسي - (المترجم).

(**) الترجمة الحرفية Astroturf Lobbying هي التحرك من خلال النجيل الصناعي، وهو تعبير يكتسب دلالته من المقابلة مع مصطلح Grassroots باعتبار أحدهما طبيعي تلقائي، والثاني موجه ويتم استنفاره عمدًا - (المترجم).

(١٠) انظر: Jane Fritsch, " The Grass Roots, Just a Free Phone Call Away," New York Yimes, 23 June 1995, p. A1.

ولكن إذا لم يكن لدى ما أمنحه أو ما أقوله، فلن يكون لديه الرغبة فى مقابلتى»[١١].

كذلك بدأت جماعات المصالح خلال السنوات الأخيرة فى بناء تحالفات أعرض وحملات شاملة حول مسائل سياسية محددة. ولا تنشأ هذه التحالفات من حملات قاعدية، وإنما يتم تشكيلها من لوبيات واشنطن التى تقوم بإطلاق حملات ضغط شاملة تجمع بين أنشطة قاعدية مع تمويل للمعلومات وتمويل للحملات الانتخابية لأعضاء الكونجرس. وفى الكونجرس رقم ١٠٤ (١٩٩٥ ـ ١٩٩٦م) عملت القيادة الجمهورية بشكل وثيق مع اللوبيات، إلى الدرجة التى دفعت ناقديهم إلى الدفع بأن الحدود بين اللوبيات والمشرعين من أعضاء الكونجرس قد أزيلت، وأن اللوبيات قد أصبحت بمثابة «مساعدين ملحقين بقيادة الحزب الجمهورى»[١٢].

الانضباط الحزبى

فى كل من مجلسى النواب والشيوخ، تملك قيادات الأحزاب قدرًا لا بأس به من النفوذ على سلوك أعضاء أحزابهم. وهذا النفوذ، والذى يطلق عليه «الانضباط الحزبى» كان فى وقت ما من القوة إلى الدرجة التى جعلته يسيطر على عملية صنع القوانين. ومع بداية القرن العشرين كان فى استطاعة قادة الحزب السيطرة على ولاء ٩٠ فى المائة من أعضائه، بسبب سيطرتهم على المساعدات وعلى عملية الترشيح. فى التصويت، عندما يتخذ ٥٠ فى المائة أو أكثر من أحد الحزبين موقفًا ما، ويتخذ على الأقل ٥٠ فى المائة من أعضاء الحزب الآخر الموقف المعارض، يسمى ذلك *بالتصويت الحزبى*. وفى بداية القرن العشرين، كان معظم عمليات التصويت فى مجلس النواب تصويتًا حزبيًا. اليوم، أدى تطبيق الانتخابات التمهيدية إلى حرمان قيادات الحزب من سلطة اختيار من يكون المرشح الرسمى للحزب. كما أن الموارد المتاحة للقيادات لمساعدة الأعضاء أصبحت محدودة للغاية. ومن ثم فقد أصبح التصويت

---

(١١) انظر:

Daniel Franklin, "Tommy Boggs and the Death of Health Care Reform", *Washington Monthly*, April 1995, p. 36.

(١٢) انظر:

Peter H. Stone, "Follow the Leaders", *National Journal*, 24 June 1995, p. 1641.

الحزبى أقل حدوثًا. ومع ذلك، فإنه أمر معتاد أن تجد غالبية الديمقراطيين يعارضون غالبية الجمهوريين فى أى قضية.

تملك قيادات الأحزاب نفوذًا قويًا، وإن لم يكن مطلقًا، على سلوك أعضائها.

عادة ما تكون وحدة الصف الحزبى أقوى فى مجلس النواب منها فى مجلس الشيوخ. فقواعد عمل مجلس النواب تعطى سيطرة إجرائية أكبر على العمل لقيادات حزب الأغلبية، مما يعطيهم نفوذًا أكبر على أعضائهم. أما فى مجلس الشيوخ، فإن القيادة تملك أدوات سيطرة قليلة على الأعضاء. وقد علق توم داشيل زعيم الأقلية بمجلس الشيوخ (آنذاك) بأن الزعيم الذى يسعى فى مجلس الشيوخ لأن يؤثر على أعضاء المجلس الآخرين، يملك من الحوافز «ملء غِرارة من الجَزَر، وعِصِيًّا قليلة»[13]. وقد زادت وحدة الصف الحزبى فى السنوات الأخيرة للكونجرس كنتيجة للصراعات التحزبية الشديدة فى الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين (انظر الشكل ٥ ـ ٤). وفى المجمل، كانت هناك وحدة صف حزبى فى مجلس النواب عام ١٩٩٥م أكثر من أى عام منذ عام ١٩٥٤م. وبحلول عام ١٩٩٦م عاد مستوى وحدة الصف للمعدل الذى كان سائدًا. وفى عام ١٩٩٧م تقلصت وحدة الصف حيث انقسم الجمهوريون فى مجلس النواب حول مفاوضات الميزانية وخفض الضرائب التى جرت مع الرئيس كلينتون.

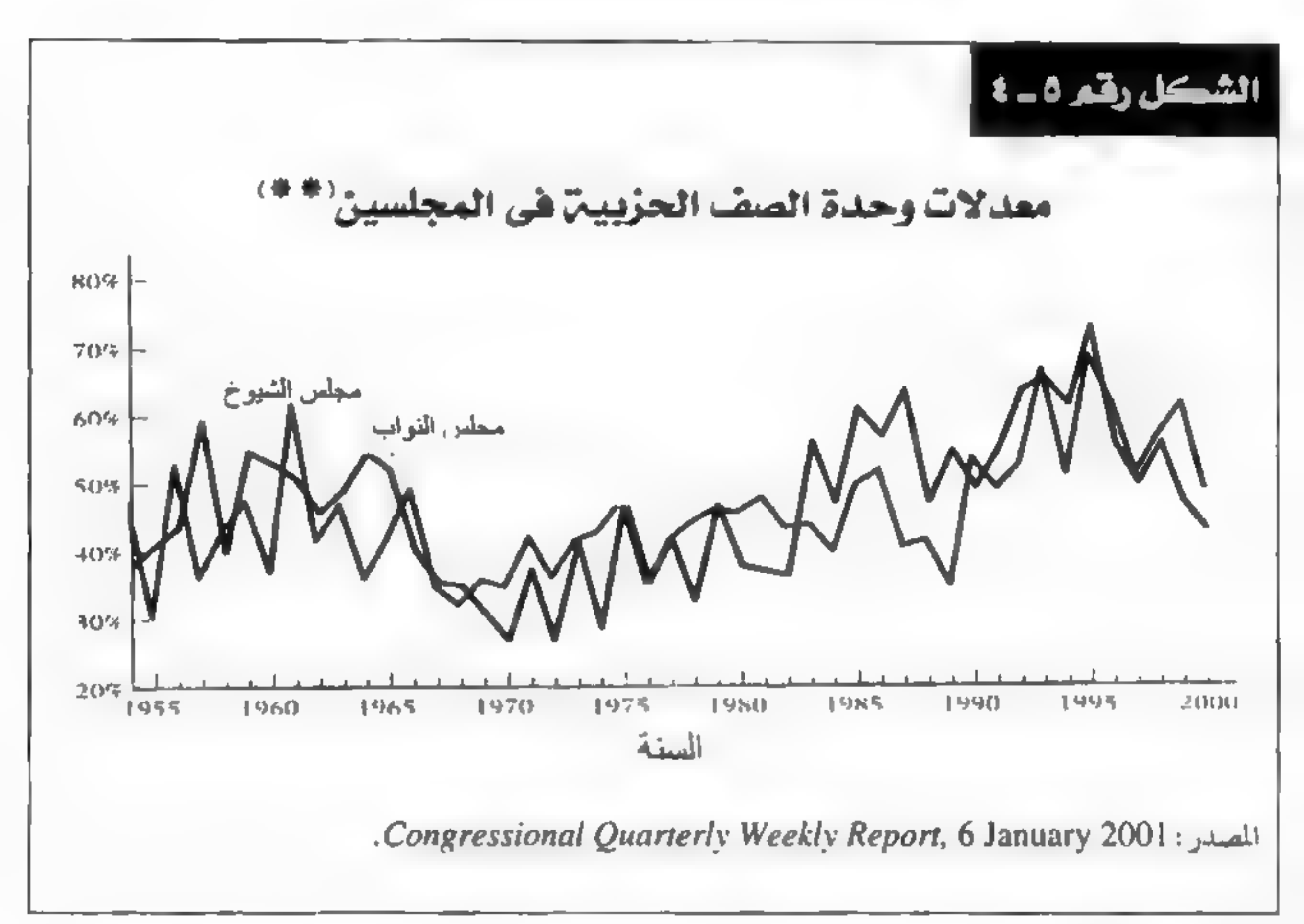
وفى عام ٢٠٠١م، طالب جورج دبليو بوش بوضع نهاية للمهاترات الحزبية فى الكونجرس. وقد زعم بوش فى حملته الانتخابية لعام ٢٠٠٠م أنه استطاع بناء تحالفات فعالة ثنائية الحزب (من الحزبين الرئيسيين) عندما كان حاكمًا لولاية تكساس، ينبغى أن تكون أيضًا نموذجًا لأنشطة الكونجرس. وفى حين أعلنت القيادات من كلا الحزبين عن استعدادها للعمل معًا لصالح الأمة، عادت السياسات التحزبية لتفرض نفسها من خلال صراعات مريرة حول ترشيح بوش لجون أشكروفت ذى التوجهات المحافظة لمنصب النائب العام، وكذلك حول إجراءات خفض الضرائب التى اقترحها بوش

(١٣) انظر: Holly Idelson. " Signs Point ro Greater Loyalty on Both Sides of the Aisle " Congressional Quarterly Weekly Report, 19 December 1992, p. 3849.

بقيمة ١.١ تريليون دولار. ورغم أن بوش زعم أنه «يوحد ولا يفرق»(*)، فإن خطبه البليغة لم تتمكن من التغلب على واقع التحزب المتواصل.

الشكل رقم ٥ ـ ٤

معدلات وحدة الصف الحزبية في المجلسين(**)



المصدر: *Congressional Quarterly Weekly Report*, 6 January 2001.

وبقدر ما، تقوم الانقسامات الحزبية على خلفيات ومواقف فكرية وأيديولوجية. فالأرجح أن يكون أعضاء الكونجرس الجمهوريون من خلفيات ريفية أو من ضواحي المدن بالمقارنة بالأعضاء الديمقراطيين. والديمقراطيون غالبًا ما يكونون أكثر تحررًا وليبرالية(***) في القضايا الاقتصادية والاجتماعية من زملائهم الجمهوريين. هذه الاختلافات تساعد بالتأكيد في تفسير اختلافات التصويت بين الحزبين. ولكن الخلفية

(*) الشعار الذى استخدمه وشاع هو «A Uniter not a Divider» ـ (المترجم).

(**)نسبة المرات التى صوت فيها الأعضاء مع أغلبية حزبهم، مبنية على عمليات التصويت المسجلة التى قامت فيها أغلبية حزب واحد بالتصويت ضد أغلبية الحزب الآخر ـ (المترجم).

(***)كلمة ليبرالى تستخدم فى السياق الأمريكى لوصف التوجهات الفكرية الواقعة فى يسار الوسط، سواء اقتصاديًا أو اجتماعيًا، وتعنى الميل إلى قيام الدولة بدور أكبر فى توجيه النشاط الاقتصادى وتبنى برامج اجتماعية لمساندة الفئات الأقل حظا فى المجتمع. والمفارقة أن هذا التعبير نفسه، ليبرالى، يستخدم استخدامات مغايرة فى الثقافات السياسية المختلفة ـ (المترجم).

والمواقف الفكرية والأيديولوجية ليست سوى جزء من التفسير لوحدة الحزب. أما الجزء الآخر فهو الذى يرتبط بالتنظيم والقيادة.

ورغم أن التنظيم الحزبى قد ضعف منذ مطلع القرن العشرين، فإن قادة الأحزاب اليوم لا يزال لديها بعض مصادر السلطة تحت تصرفها: (١) التوزيع على اللجان، و(٢) فرصة التحدث فى الجلسة العامة، و(٣) نظام رئيس الهيئة البرلمانية، و(٤) تبادل التأييد(*)، و(٥) الرئاسة. وهذه الأدوات تستخدم بشكل منتظم، وهى عادة ما تكون فعالة فى تأمين مساندة أعضاء الحزب.

التوزيع على اللجان: يمكن للقيادات أن تجعل الأعضاء مدينين لها من خلال مساعدتهم على الحصول على عضوية اللجان المفضلة. وغالبًا ما يتم التوزيع على اللجان مع بدء انضمام العضو إلى الكونجرس، ولا يمكن سحب العضوية منهم إذا ما تمردوا فيما بعد على الانضباط الحزبى. إلا أنه، إذا ما تخلت القيادة عن نهجها هذا بأن منحت التوزيع الصائب لأحد الأعضاء، فمن الممكن أن يخلق هذا الجهد رابطة التزام يمكن استدعاؤها دون انتظار لمقابل أو مجاملات أخرى.

فرصة التحدث فى الجلسة العامة: أما أهم الأدوات اليومية المتاحة للأحزاب فهى السيطرة على فرصة التحدث فى الجلسة العامة. وفى ظل وجود آلاف من مشروعات القوانين فى انتظار إقرارها، وتطلع غالبية الأعضاء لفرصة التأثير على مشروعات القوانين أو الدعاية لأنفسهم، فإن الوقت المتاح فى الجلسات العامة يكون محدودًا للغاية. فى مجلس النواب، يقوم متحدث المجلس، كرئيس لحزب الأغلبية (وبالتشاور مع زعيم الأقلية)، بتوزيع وحدات كبيرة من وقت التحدث فى الجلسة العامة. والأكثر أهمية أن متحدث مجلس النواب وزعيم الأغلبية فى مجلس الشيوخ يملكان حق إعطاء الكلمة. ورغم أن هذه السلطة لا تبدو ذات وزن كبير؛ فإنها سلطة لا يستهان بها ويمكن استخدامها لإعاقة تشريع بالكامل أو لإحباط محاولات عضو ما للحديث فى

(*) المصطلح المستخدم هو Logrolling أى دحرجة جذع الشجرة، وهو اسم لعبة رياضية يقوم فيها شخصان بدحرجة جذع شجرة ضخم فوق الماء وهما واقفان عليه باستخدام أقدامهما، وأهم خصائص اللعبة اعتماد كل من الشخصين على الآخر، وأهمية توافر التفاهم بينهما - (المترجم).

قضية بعينها. ولأن هذه السلطة ذات قيمة، فإن أعضاء الكونجرس يسعون للحفاظ على علاقات طيبة مع متحدث مجلس النواب وزعيم الأغلبية فى مجلس الشيوخ لضمان أنهما سيظلان يحصلان على حق الكلمة.

نظام قائد الهيئة البرلمانية(*) : يتجمع قدر من النفوذ لزعماء الأحزاب من خلال نظام قائد الهيئة البرلمانية، الذى يعد أساسًا شبكة اتصالات. ويتم اختيار ما بين اثنى عشر وعشرين مساعدًا لقائد الهيئة البرلمانية وزعماء إقليميين للهيئات البرلمانية عن مناطق مختلفة ليعملوا بتوجيه من زعيمى الأغلبية والأقلية وقائد الهيئة البرلمانية. وهم يقومون بإجراء استطلاعات لآراء كل الأعضاء بغرض معرفة نواياهم بالنسبة لمشروعات قوانين بعينها. وهذا يمكّن القيادات من معرفة ما إذا كان لديهم تأييد كاف ليسمحوا بطرح الأمر على التصويت، وأيضًا ما إذا كانت الأغلبية المتاحة غير مؤكدة بدرجة تدعو لممارسة ضغوط على عدد قليل من الأصوات المتأرجحة. كما تستخدم القيادات نظام قائد الهيئة البرلمانية أيضًا لنقل رغباتهم وخططهم للأعضاء، ولكنهم لا يمارسون ضغوطًا إلا فى حالة توقع أن تكون الأغلبية التى سيحققونها ضئيلة أو مشكوكًا فيها. وفى هذه الحالات، يقوم متحدث المجلس أو أحد مساعديه بالذهاب لبضعة أعضاء من الحزب الذين كانوا قد أشاروا إلى استعدادهم لتغيير اتجاه تصويتهم إذا كان صوتهم حيويًا. ويحد نظام قائد الهيئة البرلمانية من ممارسة الأعضاء الضغط إلا لعدد محدود من المرات فى كل دورة.

يعمل قادة الهيئات البرلمانية [السياط] على استكشاف التوجهات التصويتية لأعضاء الحزب على مشروعات القوانين ولتعبئة أصوات الحزب بالضغط على الأعضاء إذا ما كان ذلك ضروريًا.

ويساعد نظام قائد الهيئة البرلمانية على الحفاظ على وحدة الصف فى الحزب فى مجلسى الكونجرس، ولكنه حيوى بشكل خاص فى مجلس النواب بسبب كبر عدد الأعضاء الذين ينبغى أخذ مواقفهم وأصواتهم فى الحسبان. وينبغى أن يكون قائدًا

(*) نذكر القارئ بأن المصطلح الأمريكى لهذا المنصب هو : The Whip System ـ (المترجم).

للهيئة البرلمانية للأغلبية والأقلية ومساعدوهم متمرسين فى حفز وتشجيع الحلول الوسيط بين الأعضاء الذين يتبنون وجهات نظر بالغة التباين. ويؤثر الأسلوب الشخصى لقادة الهيئات البرلمانية وتصوراتهم لدورهم بشكل كبير على تطوير التحالفات التشريعية والتأثير على الحلول الوسطى التى تظهر.

تبادل التأييد: هو اتفاق بين عضوين أو أكثر من أعضاء الكونجرس، لا يجمع بينهما إلا الحاجة للتأييد، وتنص هذه الاتفاقات، من الناحية الفعلية، إلى ما يلى: «أنت تدعمنى بالنسبة لمشروع القانون «س» وأنا سأدعمك فى مشروع القانون الذى تختاره.» ولأن قيادات الأحزاب هى مركز شبكة الاتصالات فى المجلسين، فيمكنهم مساعدة الأعضاء على خلق تحالفات كبيرة لتبادل التأييد. وهناك المئات من صفقات تبادل التأييد التى تعقد كل سنة، وبينما لا يوجد سجل رسمى يضمها، فإن زعيم الحزب الذى لا يعرف قادة هيئته البرلمانية من الذى يدين، بماذا، لمن، فهو زعيم ضعيف حقًا.

يحدث « تبادل التأييد » عندما يتبادل عضوان أو أكثر التأييد لمشروعات القوانين.

وفى بعض الحالات يؤدى تبادل التأييد إلى تحالفات غريبة. ففى أغسطس ١٩٩٤م على سبيل المثال، قام تحالف غير محتمل من جمهوريين وديمقراطيين محافظين وأعضاء من كوكس الزنوج فى الكونجرس بإعاقة مؤقتة لمشروع القانون الجنائى للرئيس كلينتون فى مجلس النواب. كان الجمهوريون حريصين على إضعاف كلينتون. وتم تعبئة الديمقراطيين المحافظين بواسطة الاتحاد القومى للسلاح لمعارضة الحظر الذى يتضمنه مشروع القانون على بيع أنواع عديدة من الأسلحة الهجومية. كما أن بعض أعضاء كوكس الزنوج فى الكونجرس كانوا معترضين على مشروع القانون لأنه وسع من احتمال استخدام عقوبة الإعدام فى القضايا الفيدرالية. وطالب العديد من الممثلين للأمريكيين ذوى الأصل الإفريقى ببند حول «العدالة العنصرية»، مصمم لضمان ألا يحكم بالإعدام على الزنوج المدنين فى جرائم كبرى بمعدل أكبر من البيض، وذلك

كشرط لمساندة مشروع قانون الرئيس لمكافحة الجريمة. إلا أن هذا البند ذاته كان قد هزم من جانب الجمهوريين أنفسهم والديمقراطيين المحافظين، الذين يشتركون الآن مع الغاضبين من أعضاء كوكس الزنوج فى الكونجرس لإعاقة مشروع القانون ككل. وفى النهاية تمكن كلينتون من ضمان تمرير التشريع بتقديم تنازلات للجمهوريين. مثال آخر لاتفاق تبادل التأييد بين شركاء غير متآلفين، كان اتفاق «الذرة مقابل الأفلام المخلة»(*) لعام ١٩٩٤م، والذى قام فيه ممثلو المناطق الحضرية من الليبراليين بتأييد البرامج الزراعية مقابل تأييد ممثلى الريف للمنح القومية لتمويل الفنون.

الرئاسة: من بين كل المؤثرات التى تحافظ على وضوح الخط الحزبى فى الكونجرس، قد يكون نفوذ الرئاسة هو أهمها جميعًا. فهى، فى واقع الأمر، مقياس الانضباط الحزبى فى الكونجرس. فقد حرص الرؤساء، منذ نهاية أربعينيات القرن العشرين فى عهد الرئيس ترومان، على أن يحددوا كل سنة مجموعة من مشروعات القوانين تمثل جزءًا من برنامج الحكومة. وبحلول منتصف الخمسينيات، بدأ الحزبان فى الكونجرس فى التطلع إلى الرئيس انتظارًا لهذه الاقتراحات، التى أصبحت أهم أجزاء جدول أعمال الكونجرس. وتعد مساندة الرئيس معيارًا للولاء الحزبى، وتستطيع القيادات الحزبية فى الكونجرس استخدامه لاجتذاب تأييد بعض الأعضاء.

توازن التأثيرات المتباينة

من الواضح أن العديد من العوامل المختلفة تؤثر على قرارات الكونجرس. إلا أنه، فى المراحل المختلفة من عملية صنع القرار، تكون بعض العوامل أكثر تأثيرًا من غيرها. فعلى سبيل المثال، قد تكون جماعات المصالح أكثر فاعلية فى مرحلة وجود مشروع القانون فى اللجنة، عندما تكون خبرتها موضع تقدير وظهورها أقل وضوحًا. ولأن اللجان تلعب دورًا رئيسيًا فى تحديد التشريعات التى تصل فى نهاية الأمر إلى مجلس النواب أو الشيوخ فى الجلسة العامة، فإن جماعات المصالح يمكنها فى الكثير من الأحيان أن توقف مشروعات القوانين التى لا تعجبها، أو أن يضمنوا أن البدائل التى تصل للجلسة العامة هى تلك التى يدعمها أعضاء جماعات المصالح.

(*) العبارة المسجوعة المستخدمة، وهى Corn for porn ـ (المترجم).

ولدى وصول التشريع إلى الجلسة العامة، وقيام الأعضاء باتخاذ قرارهم من بين البدائل، عندئذ يكون رأى الناخبين أكثر أهمية. كما يتأثر الأعضاء بدرجة كبيرة بغيرهم من الأعضاء؛ فكثير من تقييماتهم حول مضمون التشريعات يأتى من زملائهم أعضاء الكونجرس.

ويتباين تأثير القوى الداخلية والخارجية التى تم التعرض لها فى القسم السابق أيضًا حسب نوعية الموضوعات المطروحة. ففى السياسات ذات الأهمية الكبيرة لجماعات المصالح القوية - مثل الدعم الزراعى - يكون لهذه الجماعات نفوذٌ معتبر. أما فى القضايا الأخرى، فقد يكون أعضاء الكونجرس أقل التفاتًا لجماعات المصالح الضيقة وأكثر استعدادًا لمراعاة ما يرون أنه مصلحة عامة.

بإيجاز

الانضباط الحزبى

يتم الحفاظ على الانضباط الحزبى - وهو التأثير الذى تملكه قيادات الأحزاب على سلوك أعضائها - من خلال عدة مصادر.

التوزيع على اللجان - بتوزيع الأعضاء على لجان مفضلة لهم، ينشئ قادة الحزب شعورًا بالدَيْن

فرصة التحدث فى الجلسة العامة - تسيطر قيادات اللجان فى مجلس الشيوخ ومتحدث مجلس النواب على توزيع وقت النقاش فى الجلسات العامة للمجلسين، ولذا فإن أعضاء مجلسى النواب والشيوخ يهمهم الحفاظ على علاقات طيبة مع هؤلاء القادة لضمان أن تأخذ مشروعات قوانينهم وقتًا كافيًا فى الجلسة العامة.

نظام قائد الهيئة البرلمانية - يسمح النظام للقيادات الحزبية بمتابعة عدد الأصوات المتاحة لهم على تشريع ما؛ فإذا كانت الأصوات متقاربة فيمكنهم محاولة التأثير على بعض الأعضاء لتعديل موقفهم.

تبادل التأييد - يتفق أعضاء لا يجمعهم أى عامل مشترك على أن يدعم كل منهم تشريع الآخر (أو الآخرين) لحاجة كل منهم للأصوات.

الرئاسة - وغالبًا ما تعد مقترحات الرئيس التشريعية جزءًا من جدول أعمال الكونجرس. ويستخدم قادة الأحزاب دعم الرئيس لتعبئة تأييد الأعضاء.

يتباين تأثير العوامل المختلفة تبعًا للمرحلة التى يمر بها مشروع القانون وللقضية التى يجرى بحثها.

وأخيرًا، يتنوع خليط التأثيرات تبعًا للحظة التاريخية. فقد سمح انتصار الجمهوريين الانتخابى فى عام ١٩٩٤م لحزبهم أن يسيطروا على مجلسى الكونجرس لأول مرة فى أربعين عامًا. وقد كانت دلالة هذه الحقيقة، مترافقة مع قيادة جمهورية واثقة ومُبَادِئَة على نحو غير معتاد، تعنى أن القيادات الحزبية أصبحت هامة بشكل خاص فى صنع القرارات. فقد كان استعداد الجمهوريين المعتدلين لمساندة أمور كانوا يعارضونها من قبل مؤشرًا على الأهمية غير العادية للقيادات الحزبية فى تلك المرحلة. وكما عبر عنها زعيم الأقلية فى مجلس النواب (الديمقراطى) آنذاك، «عندما تمضى أربعين عامًا فى الصحراء، فإن رد فعلك الفطرى هو أن تساعد موسى»(١٤).

ما بعد التشريع: السلطات الإضافية للكونجرس

إلى جانب سلطة إصدار التشريعات، توجد لدى الكونجرس مجموعة أدوات أخرى يمكنه من خلالها التأثير فى عملية الحكم. فالدستور يعطى لمجلس الشيوخ سلطة الموافقة على المعاهدات والتعيينات. كما اجتذب الكونجرس لنفسه عددًا من السلطات الأخرى التى يمكنه من خلالها المشاركة مع الفرعين الآخرين فى تولى تنفيذ القوانين. ويمكن تسمية سلطات الكونجرس «أسلحة السيطرة»، تأكيدًا لحقيقة سلطة الكونجرس فى أن يحكم وللفت الانتباه إلى ما الذى تعنيه سلطة الحكم.

الإشراف

الإشراف، كما يطبقه الكونجرس، لا ينسحب على أمر مُهْمَل، وإنما على الجهد المبذول فى الإشراف على، أو مراقبة كيفية قيام السلطة التنفيذية بتطبيق التشريعات. كما يمكن لأعضاء مجلسى النواب والشيوخ منفردين الاضطلاع ببساطة بشكل من أشكال

(١٤) انظر: David Broder, "At 6 Months, House GOP Juggernaut still Cohesive," *Washington Post*, 17 July 1995, p.A1.

الإشراف بالاتصال بالمسئولين بالإدارة أو زيارتهم، أو بإرسال استفسارات، أو الحديث مع الناخبين حول البرامج. إلا أنه بالمفهوم الأكثر رسمية، فإن الإشراف يتم بواسطة اللجان واللجان الفرعية فى مجلسى النواب والشيوخ، التى تجرى جلسات استماع وتحقيقات بغرض تحليل وتقييم الوكالات البيروقراطية وفاعلية برامجها. وقد تكون الغاية الكشف عن مواقع نقص الكفاءة أو سوء استخدام السلطة، أو لبحث العلاقة بين ما تقوم به الوكالات وبين ما قصد إليه القانون، أو لتغيير أو إلغاء برنامج ما. وتتعرض غالبية البرامج والوكالات كل عام لقدر من الإشراف أثناء ***جلسات الاستماع الخاصة بالاعتمادات***، أى تمويل الوكالات والبرامج الحكومية. وتملك اللجان واللجان الفرعية سلطة استدعاء الشهود، وأخذ اليمين (على الشهود)، والاستجواب، وفرض الإدلاء بالشهادة، وتوجيه تهمة الاستهانة (رفض التعاون)، وشهادة الزور (الكذب فى الشهادة).

للكونجرس سلطة الإشراف على، أو مراقبة تنفيذ الفرع التنفيذى للتشريعات.

وتتشابه جلسات الاستماع والتحقيقات فى جوانب كثيرة، ولكنها تختلف فى نقطة أساسية واحدة. فعادة ما تعقد جلسات الاستماع حول مشروع قانون محدد، والأسئلة التى توجه خلالها تستهدف عادةً بناء سجل معلومات فيما يتصل بمشروع القانون. أما فى التحقيق، فلا تنطلق اللجنة أو اللجنة الفرعية من مشروع قانون محدد، وإنما تدرس مجالاً واسعًا أو قضية عامة، ثم تنهى التحقيق باقتراح مشروع قانون أو عدة مشروعات قوانين. ومن بين أمثلة التحقيقات، كان الاستجواب الذى أجراه الكونجرس حول استيلاء إدارة كلينتون على ملفات وكالة التحقيقات الفيدرالية الخاصة بأعضاء مرموقين فى الحزب الجمهورى.

المشورة والموافقة: سلطات مجلس الشيوخ الخاصة

أعطى الدستور مجلس الشيوخ سلطة خاصة لا ترتبط بصناعة القوانين. فللرئيس سلطة إبرام المعاهدات وتعيين كبار الموظفين التنفيذيين، والسفراء والقضاة الفيدراليين ـ ولكن «بمشورة وموافقة مجلس الشيوخ» (المادة الثانية، القسم الثانى). فبالنسبة للمعاهدات، يلزم موافقة ثلثى الحاضرين؛ أما التعيينات فتستوجب الأغلبية.

كذلك تتضمن سلطة الموافقة على الطلبات الرئاسية أو رفضها، سلطة وضع الشروط. وقلما يستخدم مجلس الشيوخ سلطته لرفض المعاهدات والتعيينات، الأمر الذى يحدث عادة عندما الحزب على مجلس الشيوخ الحزب الآخر وعلى البيت الأبيض. ففى العامين الأخيرين لفترة الرئيس ريجان، رفض الديمقراطيون فى مجلس الشيوخ ترشيحه القاضى روبرت بورك لعضوية المحكمة العليا، وأعطوا مؤشرات واضحة على أنهم سيرفضون مرشحًا ثانيًا لريجان، وهو القاضى دوجلاس چينسبرج، الذى بادر بسحب ترشيحه قبل أن يتخذ الكونجرس إجراءً بشأنه. إلا أن هذه الحالات تُظهر، فى حقيقة الأمر، التحفظ الذى يتصف به استخدام مجلس الشيوخ سلطة الموافقة. فعلى سبيل المثال، لم يرفض مجلس الشيوخ إلا تسعة ترشيحات لقضاة خلال القرن الماضى، بينما تمت الموافقة على المئات.

وتعد «تجميدات» أعضاء مجلس الشيوخ على ترشيحات الرئيس أكثر شيوعًا من الاعتراض عليها. فوفقًا لتقاليد مجلس الشيوخ، يمكن لأى عضو أن يجمد لأجل غير مسمى، إقرار تعيين موظف متوسط أو منخفض المستوى. وعادة ما يستخدم التجميد من جانب أعضاء فى مجلس الشيوخ يحاولون استخلاص تنازلات من البيت الأبيض فى أمور لا تتعلق بالتعيين المطروح. ففى عام ١٩٩٤م، على سبيل المثال، فرض السيناتور ماكس بوكاس (ديمقراطى ـ مونتانا) تجميدًا على قرار تعيين مارى شابيرو، التى اختارها الرئيس كلينتون لرئاسة لجنة التجارة المستقبلية للسلع، وكذلك أربعة مرشحين آخرين لكلينتون لمناصب فى مؤسسات تنظيمية فيدرالية، وذلك للحصول على تنازلات للمزارعين فى ولايته.

ويبذل أغلب الرؤساء كل جهدهم لكى يأخذوا فى الاعتبار اعتراضات مجلس الشيوخ أثناء التفاوض على المعاهدات، وكثيرًا ما يلجؤون ***لاتفاقات تنفيذية*** مع القوى الخارجية بدلاً من المعاهدات. وقد قررت المحكمة الدستورية أن هذه الاتفاقات تعادل المعاهدات، ولكنها لا تحتاج لموافقة مجلس الشيوخ[١٥]. وفى الماضى، عقد الرؤساء

---

(١٥) انظر: U.S v. Pink, 315 U.S. 203 (1942) انظر، ولمناقشة جيدة للمسألة. James W. Davis, The American Presidency (New York: Harper & Row 1987), Chapter 8.

اتفاقات سرية دون إبلاغ مجلس الشيوخ بمضمون الاتفاقات أو حتى بوجودها. وقد اتسع التورط الأمريكى فى حرب فيتنام فى جانب هام منه نتيجة لسلسلة من الترتيبات السرية بين الرؤساء الأمريكيين والفيتناميين الجنوبيين فى الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين، ولم يعلم الكونجرس بهذه الاتفاقات حتى عام ١٩٦٩م.

يمكن لمجلس الشيوخ إلغاء المعاهدات الدولية ورفض التعيينات الرئاسية للمناصب القيادية. وكثيرًا ما يلجأ الرؤساء لاتفاقات تنفيذية للالتفاف حول حق مجلس الشيوخ فى إقرار أو رفض سياساتهم.

فى عام ١٩٧٢م، أصدر الكونجرس قانون كايس(*)، والذى يلزم الرئيس بإخطار الكونجرس بأى اتفاقية تنفيذية خلال ستين يومًا من التوصل إليها. ويمنح ذلك الكونجرس الفرصة لإلغاء الاتفاقات التى يعارضها. كما أن الكونجرس يمكنه أن يحد من قدرة الرئيس على إدارة السياسة الخارجية من خلال الاتفاقات التنفيذية عن طريق رفض اعتماد التمويل الضرورى لتطبيق الاتفاق. وبهذه الطريقة، على سبيل المثال، يمكن تعديل أو حتى إلغاء الاتفاقات التنفيذية لتقديم مساعدات اقتصادية أو عسكرية لحكومات أجنبية من جانب الكونجرس.

المحاسبة البرلمانية للمسئولين(**)

توجيه الاتهام بالإخلال بواجبات الوظيفة يمنح الدستور الكونجرس سلطة **المحاسبة البرلمانية** للرئيس، ونائب الرئيس، وسائر المسئولين التنفيذيين. وتعنى المحاسبة البرلمانية اتهام مسئول حكومى (الرئيس أو غيره) بـ «الخيانة أو الرشوة أو غيرها من الجرائم والمخالفات العليا» ومثوله أمام الكونجرس للتحقق من الإدانة. ومن هنا فإن المحاسبة البرلمانية تماثل الاتهام الجنائى، يقوم فيه مجلس النواب بدور **محلفى الادعاء**(***)،

(*) Case Act نسبة إلى اسم عضو الكونجرس الذى تبناه.

(**) الكلمة الإنجليزية Impeachment وتنسحب على الاتهام الذى يوجه للمسئولين المنتخبين، وتصل عقوبة ثبوت التهمة إلى العزل. وتشيع ترجمة أخرى للكلمة وهى العزل ذاته، إلا أنها ترجمة غير دقيقة، وترجع إلى التباس الفهم بين طبيعة العملية ونتيجتها ـ (المترجم).

(***) فى الأصل Grand Jury وهو سلطة الادعاء فى النظام القضائى الأنجلوساكسونى المطبق فى الولايات المتحدة، والذى يختلف عما هو متبع فى مصر وغالبية النظم القضائية العربية ـ (المترجم).

الذى يصوت (بالأغلبية البسيطة) حول ما إذا كان المتهم ينبغى محاسبته برلمانيًا. فإذا صوتت أغلبية مجلس النواب بالمحاسبة البرلمانية، تنتقل محاكمة المحاسبة البرلمانية إلى مجلس الشيوخ، الذى يقوم بدور هيئة محلفى المحاكمة بالتصويت على إذا ما إذا كان يحكم بإدانة الشخص ويعزله قسرًا من منصبه (ويتطلب هذا التصويت أغلبية الثلثين).

وقد ثار جدل بشأن سلطة الكونجرس فى القيام بالمحاسبة البرلمانية حول مبررات هذه المحاسبة، وبوجه خاص معنى «الجرائم والمخالفات العليا». فالقراءة الحرفية لنص الدستور توحى بأن الانتهاك الوحيد الجدير بالمحاسبة البرلمانية هو ارتكاب جريمة حقيقية. إلا أن التعريف الذى يحظى باتفاق أكثر انتشارًا هو أن الانتهاك الجدير بالمحاسبة البرلمانية هو ما تعتبره أغلبية مجلس النواب كذلك فى لحظة معينة، وبعبارة أخرى، فإن المحاسبة البرلمانية، وبوجه خاص محاسبة الرئيس برلمانيًا، إنما هى قرار سياسى.

للكونجرس سلطة المحاسبة البرلمانية للرئيس أو أى مسئول تنفيذى.

وعلى امتداد التاريخ الأمريكى، لم يتم إجراء محاسبة برلمانية إلا لرئيسين(*). فى عام ١٨٦٧م، تمت محاسبة الرئيس أندرو چونسون الديمقراطى الجنوبى، والذى صارع الأغلبية الجمهورية حول «إعادة البناء»(**)، برلمانيًا من جانب مجلس النواب، ولكنه نجا من الإدانة من جانب مجلس الشيوخ بصوت واحد. وفى عام ١٩٩٨م، تمت محاسبة الرئيس كلينتون برلمانيًا بتهمتى الشهادة الزور وإعاقة العدالة، ارتباطًا بعلاقاته الجنسية مع متدربة البيت الأبيض السابقة مونيكا لوينسكى. وفى نهاية المحاكمة فى مجلس الشيوخ فى عام ١٩٩٩م، برأ الديمقراطيون، ومعهم حفنة من الجمهوريين، الرئيس من التهمتين.

(*) واستقبال الرئيس السابع والثلاثون، ريتشارد نيكسون، قبل توجيه تهمة إعاقة العدالة إليه، بخصوص تنصت رجاله على أحد مقار الحرب الديمقراطى، والمعروف بفضيحة وو تر جيت ـ (المترجم).

(**) فى الأصل Reconstruction، ويعنى العملية التى تمت فى أعقاب الحرب الأهلية الأمريكية، والتى استهدفت إعادة تنظيم الولايات التى حاولت الانفصال، لتوفيقها دستوريًا مع النظام الذى تبنته الولايات الاتحادية الشمالية المنتصرة ـ (المترجم)

وتعد سلطة المحاسبة البرلمانية سلطة هامة. فقد منح واضعو الدستور الكونجرس سلطة المحاسبة البرلمانية للوقاية من استبداد الفرع التنفيذى. وعلى الكونجرس أن يحرص على ألا يستخدم هذه السلطة كسلاح فى حرب حزبية فقط. فإذا ما استخدمت بحكمة، يمكن أن تصبح محاسبة المسئولين ضمانة فى مواجهة سوء استخدام السلطة. أما إذا استخدمت باستخفاف مغالى فيه، فيمكن أن تؤدى إلى تدمير الرئاسة والنظام الدستورى القائم على الضوابط والتوازنات بأكمله.

الرعاية (المنافع) المباشرة

وتعد الرعاية (المنافع) المباشرة أداة أخرى من أدوات القوة للكونجرس. فعادة ما يكون لدى أعضاء الكونجرس الفرصة لتقديم منافع مباشرة لناخبيهم. وتعد أهم فرص تقديم المنافع المباشرة هذه هو فى التشريعات التى تهدف إلى تقديم المزايا على سبيل المجاملة، ويطلق عليها بما يشبه الدعابة «برميل لحم الخنزير»(*). هذا النوع من التشريعات يحدد المشروعات أو أى ترخيصات الصرف الأخرى وموقعها فى دائرة انتخابية محددة. ويعتقد الكثير من مراقبى الكونجرس أن تشريعات المنافع، «برميل لحم الخنزير»، هى الوحيدة التى يأخذها الأعضاء بجدية، لأنها تعزز فرصهم فى إعادة الانتخاب. وعادة ما يستخدم قادة الكونجرس مشروعات «برميل لحم الخنزير» فى مقابل التصويت على موضوعات أخرى، فى حين يسعى أعضاء آخرون للخلود من خلالها. فقد تم بناء مركز مارك هارتفيلد للعلوم البحرية فى أوريجون من التمويل الذى تم الحصول عليه بواسطة السيناتور مارك هاتفيلد الممثل لولاية أوريجون. كما تعد نافورة ميلدريد وكلود پيپر هى القطعة المركزية فى مشروع حديقة ميامى، والتى حظيت بمساندة قوية من جانب السيناتور الراحل كلود پيپر. وقد مولت الدولارات الفيدرالية التى نجح فى الحصول عليها نائب پنسلفانيا بود شوستر بناء «طريق بود شوستر»،

(*) فى الأصل Pork Barrel، ويعتقد أن أصله هو ما كان يحدث من تجميع بواقى اللحوم (من لحم الخنزير) فى برميل ومنحها للعبيد. ويستخدم لوصف الأحكام التى يضعها السياسيون فى التشريعات لتحقيق مكاسب لدائرتهم الانتخابية أو لحلفائهم السياسيين، دون أن يكون واضحًا ما إذا كانت تحقق المصلحة العامة - (المترجم).

وهو طريق سريع بعرض أربع حارات لخدمة مدينة إيڤيريت فى بنسلڤانيا. وتعد أهم قاعدة فى مسألة «برميل لحم الخنزير» هو أنه على أى عضو فى الكونجرس تحصل دائرته على مشروع يكون جزءًا من مشروع قانون، أن يساند كل ما فى مشروع القانون من مشروعات أخرى. وهذا الأمر يتخطى الاختلافات الحزبية والأيديولوچية.

يستخدم أعضاء الكونجرس المنافع المباشرة للحصول على أموال أو مكاسب لناخبيهم.

ومن بين الأشكال المنتشرة لـ«برميل لحم الخنزير» هو «تخصيص المنفعة»(*) وهو الممارسة التى يقوم أعضاء الكونجرس من خلالها بإدخال نصوصٍ على القوانين «الخالية من لحم الخنزير» تؤدى إلى منح منافع خاصة لناخبيهم. فعلى سبيل المثال، فإن قانون النقل الضخم الذى تم إقراره عام ١٩٩٨م تضمن مليارات الدولارات من التخصيصات. وقد زعم أحد أعضاء مجلس الشيوخ، وهو تيد كنيدى (ديمقراطى ـ ماساتشوسيتس)، أنه نجح فى الحصول على تخصيصات مقدارها نحو ٢٠٠ مليون دولار. وإلى جانب ١٠٠ مليون دولار لبناء طرق سريعة فى بوسطن، تضمنت هذه التخصيصات أعدادًا ضخمة من العناصر الصغيرة مثل ١.٦ مليون دولار لموقع لونجفيلو الوطنى التاريخى، و٣.٧ ملايين دولار لمحمية سيلڤيو كونتى الوطنية للأسماك والحياة البرية[١٦].

شكل آخر من أشكال المنافع المباشرة هو التدخل مع الأجهزة الفيدرالية الإدارية نيابة عن الناخبين والأنصار. ويمضى أعضاء مجلسى النواب والشيوخ وقتًا طويلاً على الهاتف وفى مكاتب الإدارة سعيًا إلى معاملة تفضيلية لأحد ناخبيهم. نوع آخر أصغر حجمًا، وإن كان مرتبطًا بالمنافع، هو الحصول على إلحاق ابن أحد الناخبين فى إحدى الأكاديميات العسكرية. وعادة ما توزع هذه الإلحاقات، على أساس إلحاق واحد لكل دائرة انتخابية.

(*) فى الأصل Earmark، وهو مصطلح يستخدم تعبيرًا عن التمويل الذى تحدد أوجه صرفه فى الموازنة على نحو صريح، وليس مجرد تحديد عام لمجال الصرف ـ (المترجم).

(١٦) انظر: *Congressional Quarterly Weekly Report*, 17 October 1998, p. 2792

نوع آخر من المنافع يسمى مشروع القانون الخاص، وهو اقتراح بمنح نوع من التسهيلات، أو الميزة الخاصة، أو إعفاء ما، للشخص المسمى فى التشريع. ومشروع القانون الخاص هو تشريع، لكنه يختلف عن القانون العام الذى يفترض فيه أن يتناول قواعد عامة ونوعيات من السلوك والبشر والمؤسسات.

ويتعلق ما قد يصل إلى ٧٥ فى المائة من جميع مشروعات القوانين الخاصة التى يتم تقديمها (وثلث التى يتم إقرارها) بمنح تسهيل لشخص أجنبى غير قادر على الحصول على تأشيرة دخول للولايات المتحدة لأن حصة الهجرة المخصصة لدولته قد استنفدت، أو لأن هناك شيئًا غير معتاد فى وضعه الشخصى. ويتم تقديم معظم مشروعات القوانين الشخصية الأخرى لمنح مواطنين بعينهم أموالاً بافتراض تضررهم من إجراءات عامة أو مقابل عمل طيب قاموا به، لم يكن ليحصل على مكافأة عليه بدون ذلك. ويتحول نحو ٢٠ فى المائة من مشروعات القوانين الخاصة المقترحة إلى قوانين(١٧).

والتشريعات الخاصة هذه ميزة متاحة للكونجرس عادة ما يساء استخدامها. إلا أنه من المستحيل تصور تنازل أعضاء الكونجرس عنها كلية. إنها واحدة من أسهل، وأرخص، وأكثر أشكال المنافع المتاحة فعّالية لكل عضو.

سقوط وصعود سلطة الكونجرس

خوفًا من استبداد كل من الفرعين التنفيذى أو التشريعى، حرص واضعو الدستور على وضع الرئيس والكونجرس فى مواجهة كل منهما للآخر، إلا أن هذه المنافسة لم تكن متكافئة على مدى أكثر من مائة عام. ففى القرن الأول من عمر الحكومة الأمريكية، كان الكونجرس هو المؤسسة المسيطرة. فسياسة أمريكا الخارجية والداخلية كانت تصنع وتنفذ بواسطة الكونجرس، وبصفة عامة، كان أكثر الشخصيات قوة فى السياسة الأمريكية هم: متحدث مجلس النواب وزعامات مجلس الشيوخ - وليس

(١٧) انظر: Congressional Quarterly. Guide to the Congress of the United States. 2nd ed. (Washington DC: Congressional Quarterly Press, 1976), pp. 229-310.

الرئيس. فحرب ١٨١٢م خُطِّطت وحوربت بواسطة الكونجرس. كما أن الحلول الوسطى الكبرى التى سبقت الحرب الأهلية تمت صياغتها فى الكونجرس، وبدون تدخلٍ يُذكر من جانب الفرع التنفيذى. وحتى أثناء الحرب الأهلية، التى كانت فترة قيادة رئاسية غير عادية، لعبت لجنة برلمانية مشتركة حول إدارة الحرب دورًا فى صياغة الخطط الحربية وتكتيكات الحملة العسكرية، بل كان لها يد فى ترقيات الضباط. وبعد الحرب الأهلية، عندما حاول الرئيس أندرو چونسون التدخل فى خطط الكونجرس لإعادة البناء، تمت مساءلته بإيجاز برلمانيًا، ونجا من الإدانة بصوت واحد فقط. وقد وعى الرؤساء اللاحقون الحكمة، ولم يحاولوا إعاقة الكونجرس.

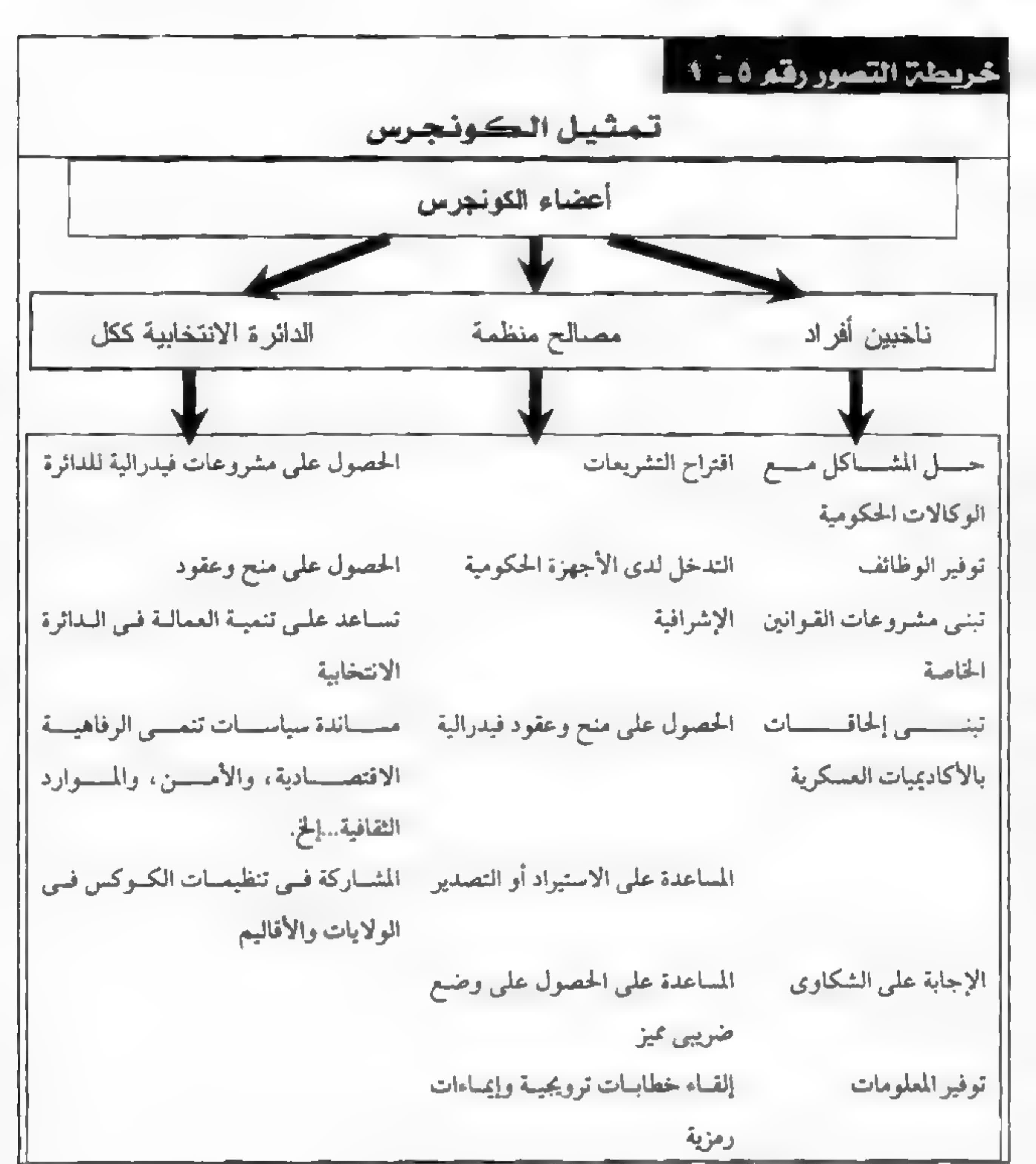
بدأ هذا الوضع المتميز للكونجرس يتراجع مع مطلع القرن العشرين، حتى أنه بحلول الستينيات من ذلك القرن، أصبح الفرع التنفيذى، بصورة مؤقتة على الأقل، هو الفرع المسيطر فى الحكومة الأمريكية. وكانت المبادرات السياسية الداخلية الكبرى فى القرن العشرين ـ «الصفقة الجديدة» لفرانكلين روزڤيلت، و«العقد العادل» لهارى ترومان، و«التخوم الجديدة» لچون إف. كنيدى، و«المجتمع العظيم» لليندون چونسون ـ قد تضمنت قدرًا من مشاركة الكونجرس، ولكنها تبلورت، وطُرحت، ونُفذت، من جانب الفرع التنفيذى فى الأساس. وفى مجال السياسة الخارجية، ورغم أن الكونجرس ظل ذا نفوذ طوال القرن العشرين، فإن بؤرة سلطة صنع القرار انتقلت بوضوح إلى الفرع التنفيذى. ربما كانت حرب ١٨١٢م حرب الكونجرس، ولكن فى القرن العشرين، جاء دخول الولايات المتحدة الحرب العالمية الأولى، والحرب العالمية الثانية، وحرب كوريا، وحرب ڤيتنام، وعددًا من النزاعات الأصغر، بقرار رئاسى فى الأساس، وليس من الكونجرس.

ولكن فى الثلاثين عامًا الأخيرة (*)، كان هناك صعودٌ غير قليل لسلطة الكونجرس فى مواجهة الفرع التنفيذى. حدث ذلك، أساسًا لأن الكونجرس سعى لتمثيل العديد من القوى السياسية الهامة، مثل حركات الحقوق المدنية، والمرأة، والبيئة، والمستهلكين، والسلام، التى أصبحت بدورها قاعدة سياسية لقوة الكونجرس. وفى خلال منتصف

(*) وقت إعداد الكتاب عام ٢٠٠٠م ـ (المترجم).

التسعينيات فى القرن العشرين، أصبح الكونجرس أكثر استعدادًا للتجاوب مع قوى سياسية محافظة جديدة متنوعة، من بينها مجموعات من اليمين الاجتماعى والدينى، بالإضافة إلى المحافظين الاقتصاديين التقليديين. وبعد فوز الجمهوريين بالسيطرة على مجلسى الكونجرس فى انتخابات ١٩٩٤م، أخذ الكونجرس المبادرة فى تطوير برامج وسياسات تدعمها هذه الجماعات. وقد ربح الكونجرس بفضل هذه الجهود دعم القوى المحافظة فى معاركه على السلطة فى مواجهة البيت الأبيض الديمقراطى.

ولإعلان الانفتاح الجديد للكونجرس، وضع القادة الجمهوريون عددًا من الإصلاحات صممت لإزالة العديد من الممارسات التى انتقدوها، خلال السنوات الطويلة لوجودهم فى المعارضة، باعتبارها أمثلة على غطرسة الديمقراطيين. فقد خفض الجمهوريون عدد اللجان واللجان الفرعية، وألغوا التمويل للعديد من تنظيمات الكوكس غير الرسمية، ووضعوا قيودًا على مدد رئاسة اللجان، ومنعوا ممارسة التصويت بالإنابة، وخفضوا مساعدى اللجان بمقدار الثلث، وأنهوا إعفاء الكونجرس من قوانين العمل والصحة والحقوق المدنية التى فرضها على باقى أفراد الأمة، وحظروا على الأعضاء تلقى غالبية الهدايا. وقد كان أمل قيادات الحزب الجمهورى من وضع قيود على مدد رئاسة اللجان وحظر تلقى الهدايا، أن تزيد من تجاوب الكونجرس مع قوى سياسية جديدة ومع الشعب الأمريكى بدرجة أكثر عمومية؛ فمن خلال تبسيط هيكل اللجان، كانوا يأملون أن يصبح الكونجرس أكثر كفاءة، ومن ثم، أقدر على أن يكون أكثر فعّالية. إلا أن آثار بعض الإصلاحات كانت متضاربة لسوء الحظ. فتبسيط هيكل اللجان وإلغاء التمويل لتنظيمات الكوكس زاد من قوة القيادات ولكنه قلل من تمثيل عدد من الجماعات فى العملية التشريعية. فعلى سبيل المثال، لعب الكوكس الأسود للكونجرس الكونجرس، أحد أكبر المجموعات التى فقدت تمويلها، دورًا هامًّا فى تمثيل الأمريكيين من أصل إفريقى. وعندما فُرض نظام تقييد مدد رئاسة اللجان فى نهاية الأمر عام ٢٠٠١م، اضطر الرؤساء ذوو الخبرة للتخلى عن مواقعهم مسببين اضطرابًا واستياء. هذه هى معضلة الإصلاح فى الكونجرس. وفى غالب الأحيان، تكون الفاعلية والتمثيل النيابى مبدأين متنافسين فى نظام حكومتنا الأمريكية؛ وعلينا أن نحذر من أن نربح أحدهما على حساب الآخر.



كما قدم الجمهوريون فى عام ١٩٩٥م قراراً خاصًا بالموازنة، من شأنه الوصول إلى موازنة متوازنة خلال سبع سنوات. ونظرًا لخشية الرئيس كلينتون من أن يتم تهميشه فى العملية السياسية، فقد أعلن اقتراحاته هو لخفض الضرائب والإنفاق تحت عنوان «وثيقة حقوق الطبقة الوسطى». وفى يونيو ١٩٩٥م، طرح الرئيس كلينتون خطته هو لتوازن الموازنة. وقد انتقد الجمهوريون فى الكونجرس اقتراحات الرئيس كمحاولة غير لائقة لتقليد وعود الحزب الجمهورى الانتخابية الناجحة. بل إن كثيرًا من الديمقراطيين شعروا أن

الرئيس ليس فى موقف يسمح له بمنافسة جينجريتش(*) وحزبه الصاعد. وقد تمنوا، بدلاً من ذلك، أن يقع جينجريتش وجمهوريو الكونجرس فى أخطاء مدمرة. وقد تحققت آمال الديمقراطيين فى عامى ١٩٩٥ و١٩٩٦م، عندما لقيت القيادة الجمهورية فى الكونجرس هزيمة ساحقة فى المعركة التى خاضتها مع الرئيس كلينتون حول الموازنة الفيدرالية.

فبعد إخفاق البيت الأبيض وجمهوريى الكونجرس فى الوصول لاتفاق على الموازنة الجديدة، تم وقف نشاط الحكومة الفيدرالية مرتين ـ إحداها فى نوفمبر ١٩٩٥م، والثانية لمدة واحد وعشرين يومًا فى ديسمبر ١٩٩٥م ويناير ١٩٩٦م. وقد تم تسريح نحو ٨٠٠ ألف عامل فيدرالى، مع وعد بدفع مرتباتهم بأثر رجعى بعد انتهاء الأزمة. كذلك تم تسريح مئات الآلاف من العاملين فى شركات القطاع الخاص التى تعمل بعقود من الحكومة الفيدرالية، ولكن باحتمالات ضعيفة أن يعوضوا ما فاتهم من دخل بأثر رجعى. وقد سبب رد فعل الإعلام والجمهور صدمة للجمهوريين. فبدلاً من أن يؤدى ذلك إلى الاقتناع بأن على الأمة أن تتعايش مع حكومة أصغر، كما توقع الجمهوريون، فقد بدا أن أزمة الموازنة قد جعلت الجمهور ينقلب على الحزب الجمهورى.

وقد أدت كارثة الموازنة التى تسبب فيها الحزب الجمهورى إلى إضعاف مصداقية القيادة الجمهورية فى الكونجرس، وعلى الأخص متحدث مجلس النواب آنذاك نيوت جينجريتش. ولم يستطع الجمهوريون أبدًا استعادة قوة الدفع التشريعية التى أظهروها فى الأشهر الأولى بعد انتخابات عام ١٩٩٤م. وأصبح جينجريتش واحدًا من بين أقل الشخصيات السياسية شعبية فى أمريكا، وبدأ يتخذ سمتًا أقل بروزًا لتجنب الإضرار بالحزب الجمهورى. وقد بادر الديمقراطيون بإطلاق سلسلة من شكاوى الفساد ضد متحدث مجلس النواب لمضايقته وإهانته، وإجهاض أى جهد من جانبه لإصلاح صورته العامة.

وكانت التبعة الثانية لكارثة الحزب الجمهورى الخاصة بالموازنة هى إعادة المكانة السياسية للرئيس كلينتون. فقبل هذه الأزمة، كان وضع كلينتون فى استطلاعات الرأى فى هوة سحيقة. وكان الكثير من المحللين يقارنون بين كلينتون والرئيس چيمى كارتر

(*) الزعيم الجمهورى ورئيس مجلس النواب آنذاك ـ (المترجم).

ويتوقعون أن يكون رئيسًا لفترة واحدة. فقد وجِّه اللوم إلى كلينتون على نطاق واسع على أنه المسئول عن خسارة الديمقراطيين لمجلسى الكونجرس فى انتخابات ١٩٩٤م، وبدا أنه يقف موقف المتفرج بينما كانت القاطرة التشريعية للحزب الجمهورى تمضى قدمًا فى عام ١٩٩٥م[١٨]. ولكن، بعد أزمة الموازنة، بدأت شعبية كلينتون، رغم ذلك، فى التحسن، وأصبح قادرًا على الفوز فى انتخابات ١٩٩٦م الرئاسية باكتساح.

إلا أنه فى الفترة الثانية من حكم كلينتون، تمكن الجمهوريون من مساءلة كلينتون برلمانيًّا، وإجباره على أن يخضع للمحاكمة أمام مجلس الشيوخ عام ١٩٩٩م بتهمتى الشهادة الزور وإعاقة العدالة. ورغم أنه أفلت من الإدانة، إلا أن كلينتون أصبح ثانى رئيس فى التاريخ الأمريكى الذى يتعرض لمهانة المحاكمة أمام مجلس الشيوخ. وقد كان الخطر الذى يمثله هذا التطور للأحداث هو احتمال إضعاف كل من كلينتون ومؤسسة الرئاسة.

وفى أثناء حملة ٢٠٠٠م الانتخابية، ساق الجمهوريون اتهاماتهم بأن كلينتون وجه ضربة قاتلة للاحترام الشعبى لمنصب الرئاسة، وأكدوا الحاجة لقيادة أخلاقية فى البيت الأبيض. وكما سنرى فى الفصل العاشر، فقد ترتب على خشية المرشح الديمقراطى آل جور من أن يرتبط بانحرافات كلينتون الأخلاقية، أن يبعد نفسه عن رئيسه السابق خلال الحملة الانتخابية، ويخوض الانتخابات «اعتمادًا على نفسه». إلا أن هذه الإستراتيجية عادت بالضرر على جور. ولذا، فمما يدعو للسخرية، أن جهود الحزب الجمهورى لمساءلة كلينتون برلمانيًّا قد فشلت فى إزاحته من منصبه، إلا أنها ربما تكون قد أدت إلى حرمان نائبه من خلافته.

الكونجرس: الحرية والقوة

يعد الصراع بين الكونجرس والبيت الأبيض صورة أخرى للمعضلة التى تقع فى

---

(١٨) انظر: John Healy, "Declining Fortunes: President's Leadership Role Eclipsed by Vigor and Unity of GOP Majority," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 27 January 1996, pp. 193-98 .

قلب نظام الحكم الأمريكي. فقد حرص واضعو الدستور على ضبط وموازنة كونجرس قوى بفرع تنفيذى قوى. واعتبر ذلك وسيلة للحد من احتمال سوء استخدام السلطة الحكومية ولحماية الحرية. وليس هناك شك فى أنه حقق ذلك. فبالتأكيد، تمكن الكونجرس اليقظ من الحد من سوء استغلال السلطة الرئاسية فى عهد نيكسون. وبالمثل، لعب الفرع التنفيذى تحت قيادة الرئيس أيزنهاور دورًا هامًا فى الحد من حملات المطاردة(*) بادعاء السعى لكشف العملاء الشيوعيين فى الحكومة الفيدرالية، التى قادها السيناتور چوزيف ماكارثى (جمهورى ـ ويسكونسين) فى الخمسينيات من القرن العشرين.

مع ذلك، وفى الوقت نفسه، كان يمكن للصراع الدائم بين الكونجرس والرئيس أن يعوق الحكم المستقر والفعال. فعلى مدى الربع الأخير من القرن العشرين بوجه خاص، كثيرًا ما بدا الرؤساء والكونجرس أكثر اهتمامًا بإضعاف كل منهما للآخر أكثر من الارتقاء بالمصلحة العامة الأوسع. وفى قضايا السياسة الاجتماعية، والسياسة الاقتصادية والسياسة الخارجية، كان الكونجرس والرئيس ممسكين بتلابيب بعضهما البعض بينما كانت الأمة تعانى. فعلى سبيل المثال، تمكن الكونجرس رقم ١٠٥ (١٩٩٧ ـ ١٩٩٨م) فى الأشهر الأولى لانعقاده من تمرير عدد من التشريعات الهامة، بما فيها مشروع قانون موازنة رئيسى وتشريعٌ وُضع بغرض حماية دافعى الضرائب من سوء معاملة مصلحة الضرائب على الدخل. ولكن مع استمرار دورة انعقاده، أصبح الكونجرس أكثر استغراقًا فى معركته مع الرئيس كلينتون، التى بلغت ذروتها فى مساءلته برلمانيًا فى ديسمبر ١٩٩٨م. نتيجة لذلك، أخفق الكونجرس فى التحرك بشأن أغلب التشريعات الرئيسية المدرجة على جدول أعماله. وقد شهد شهر ديسمبر ١٩٩٨م مثلاً صارخًا على الانعكاسات المعوقة للصراع الشامل بين الكونجرس والرئيس. فبينما كانت القوات الأمريكية منخرطة فى أعمال عسكرية فى العراق، كان الكونجرس مستغرقًا فى جهود الجمهوريين لمساءلة الرئيس كلينتون لدرجة أن أعضاء الكونجرس

(*) فى الأصل witch hunt. ويعطى التعبير الأصلى تصويرًا أدق للموضوع، حيث إنه يعود إلى الحملات التى كانت تحدث فى أوروبا فى العصور الوسطى والولايات المتحدة فى القرن السابع عشر فى قرية سالم، لإحراق السيدات اللاتى يتهمن بممارسة السحر ـ (المترجم).

اعتبروا الأزمة العراقية بمثابة تشتيت للأنظار عن الأزمة السياسية «الحقيقية». بل إن البعض ألمح أن كلينتون قد اصطنع الأزمة لإنقاذ رئاسته.

ولذا فإننا نواجه معضلة حقيقية. إذ أن ترتيبًا سياسيًّا موضوعًا بغرض الحفاظ على الحرية يمكن أن يضعف من قوة الحكومة. بل إنه يمكنه حقًّا إضعاف قدرة الحكومة على الحكم من أساسها. هل ينبغى علينا دائمًا الاختيار بين الحرية والقوة؟ ألا يمكننا أن نحصل على الاثنين؟ دعونا ننتقل للفرع الثانى فى الحكومة الأمريكية، أى الرئاسة، للنظر لهذه المعضلة من زاوية مختلفة بعض الشىء.



مراجعة الفصل

ينبغى على العملية التشريعية أن توفر النظام اللازم لكى يأخذ التشريع مكانه وسط المصالح المتنافسة. إنها تعتمد على بناء تنظيمى هرمى داخل الكونجرس. وهناك ست أبعاد أساسية للكونجرس تؤثر على العملية: (١) الأحزاب (٢) اللجان (٣) المساعدون (٤) الكوكس أو المؤتمر (٥) القواعد (٦) الرئاسة.

ولما كان الدستور لا ينص إلا على رئيس واحد فى كل مجلس، فكان لا بد من ابتداع أسلوب لتسيير العمل. وتصدت الأحزاب بسرعة للمسئولية فى هذا الصدد. ففى مجلس النواب، ينتخب حزب الأغلبية رئيسًا له كل سنتين. ويصبح هذا الشخص هو «المتحدث». إضافة إلى ذلك، يتم انتخاب زعيم للأغلبية وزعيم للأقلية (من حزب الأقلية) وقائدين للهيئة البرلمانية لكل حزب. ولكل حزب لجنة مهمتها اختيار أعضاء اللجان. والبناء الحزبى فى مجلس الشيوخ مماثل لنظيره فى مجلس النواب، باستثناء أن نائب رئيس الولايات المتحدة هو رئيس مجلس الشيوخ.

ويفوق نظام اللجان النظام الحزبى فى الأهمية فى الكونجرس. وفى مطلع القرن التاسع عشر، أصبحت اللجان الثابتة أحد الجوانب الأساسية فى الكونجرس. فقد تطورت، بدرجة كبيرة، بحيث تكون مناظِرة لوزارات الفرع التنفيذى أو برامجه عاكسة بذلك، ومحافظة على مبدأ الفصل بين السلطات.

ويتميز مجلس الشيوخ بتقليد النقاش غير المحدود، الذى لم تؤثر فيه قواعد «الإسكات» المختلفة التى مر بها إلا بقدر ضئيل. وما زال الفيليبستر يحدث أحيانًا. وتضع قواعد مجلس النواب قيودًا على الحديث وتدعم اللجان؛ فالمداولات تعد من

اختصاص اللجان. ولدى لجنة القواعد بمجلس النواب سلطة السيطرة على المناقشة وعلى التعديلات فى الجلسة العامة. وتشرح القواعد الإجراءات الرسمية التى يصبح مشروع القانون من خلالها قانونًا. وبصفة عامة تسيطر الأحزاب على عملية الإدراج وعلى جدول الأعمال، لكن اللجان هى التى تحدد العمل فى الجلسة العامة. وتضع اللجان، ونظام الأسبقية والقواعد حدودًا على قدرة الأعضاء على تمثيل دوائرهم الانتخابية. إلا أن هذه العوامل تمكن الكونجرس من المحافظة على دوره كمساهم رئيسى فى الحكومة.

وفى حين ظل نظام التصويت الحزبى قويًّا، إلا أن النظام داخل الحزب قد تدهور. لكن ما زال لدى الأحزاب وسائل عدة للحفاظ على نظامها: (١) التعيينات الملائمة فى اللجان تخلق الالتزامات (٢) يمكن تخصيص وقت للنقاش فى الجلسة العامة حول مشروع قانون ما فى مقابل التصويت على نحو معين على مشروع قانون آخر (٣) يسمح نظام رئيس الهيئة البرلمانية لزعماء الحزب بتقييم التأييد الذى سيناله مشروع قانون ما، وأن ينقلوا رغباتهم للأعضاء. (٤) يمكن لزعماء الحزب مساعدة الأعضاء فى خلق تحالفات تبادل التأييد (٥) يمكن للرؤساء، عن طريق إعلان أن بعض القوانين تنتسب إليهم، أن يحشدوا التأييد وسط صفوف الحزب. وفى معظم الأحيان، يقبل زعماء الحزب اعتبار التزاماتهم تجاه دوائرهم الانتخابية مبررًا شرعيًا للتصويت ضد اتجاه الحزب.

ولا تعنى سلطة الرئاسة فيما بعد «الصفقة الجديدة» بالضرورة تدهور الكونجرس والحكومة التمثيلية. ففى خلال السبعينيات بدأ الكونجرس فى أن يصبح من جديد «الفرع الأول» للحكومة. وفى خلال السنوات الأولى من حكم الرئيس ريجان، تضاءلت بعض المكاسب التى أحرزها الكونجرس فى العقد السابق عليها. ولكن فى السنتين الأخيرتين من فترة حكم ريجان الثانية، وفى خلال فترة حكم الرئيس بوش، أعاد الكونجرس التأكيد على دوره .وفى بداية حكم الرئيس كلينتون، وعد زعماء الكونجرس بالتعاون مع البيت الأبيض، بدلاً من مواجهته. لكن بعد سنتين فقط، عادت المجابهة لتصبح هى النظام السائد.

التسلسل الزمنى للكونجرس

الأحـداث	التطورات المؤسسية
١٧٨٠م	
اجتماع الكونجرس الجديد للولايات المتحدة للمرة الأولى (١٧٨٩م). ميلاد الحزب الجيفرسونى فى الكونجرس (١٧٩٢م).	إنشاء «لجنة السبل والوسائل» (١٧٨٩م). تطور لجان مجلس النواب. إقرار القواعد الإجرائية الأولى. قواعد جيفرسون (سبعينيات القرن الثامن عشر).
١٨٠٠م	
إعادة تسمية أندرو چونسون للرئاسة بواسطة مؤتمر الحزب الديمقراطى (١٨٣٢م). صراع «الويجز» «والديمقراطيين» على السلطة (١٨٤٠م وما بعدها).	تنظيمات الكوكس الحزبية تسيطر على تسمية المرشحين للرئاسة (١٨٠٤ـ ١٨٢٨م) لجان الكونجرس تسيطر على العملية التشريعية. صعود حكومة الكونجرس (عشرينيات القرن التاسع عشر وما بعدها). مؤتمرات تسمية الرؤساء تخلف تنظيمات الكوكس (١٨٣١ ـ ١٨٣٢م).
١٨٥٠م	
انتخاب أبراهام لنكولن رئيسًا (١٨٦٠م). انفصال الجنوب. مندوبوه يغادرون واشنطن (١٨٦٠ ـ ١٨٦١م)، حقبة زعامة الحزب الجمهورى (١٨٦٠م وما بعدها). الكونجرس يحاكم أندرو چونسون للإخلال بواجبات وظيفية لكن لا يدينه (١٨٦٨م). ابتداء حقبة سطوة الجمهوريين (١٨٩٧م).	بعد تحرر الكونجرس من شَلَل معارضة الجنوبيين ، أقر التعريفة الحمائية ، والطرق الحديدية عبر القارة، وقانون هومستيد ، وقانون البنوك القومية ، وقانون العقود العمالية (١٨٦١ـ١٨٦٤م). تطور الفيليبستر كتكتيك فى مجلس الشيوخ (ثمانينيات القرن التاسع عشر).
١٩٠٠م	
تيودور روزفيلت يجعل من الولايات المتحدة قوة عالمية (١٩٠١ ـ ١٩٠٩م) فاصل من حكم الحزب الديمقراطى بانتخاب وودرو ويلسون (١٩١٢م)	تمرد مجلس النواب على سلطة «المتحدث»، بروز نظام الأسبقية فى المجلس (١٩١٠م) التصديق على التعديل السابع عشر؛ يقضى بالانتخاب المباشر لأعضاء مجلس الشيوخ (١٩١٣م)

الأحـداث	التطورات المؤسسية
الديمقراطيون يتولون الحكم : انتخاب فرانكلين ديلانو روزفيلت رئيسًا (١٩٣٢م)	صعود الحكومة الرئاسية بإقرار الكونجرس القانون القاضى بوضع «الصفقة الجديدة» للرئيس فرانكلين روزفيلت موضع التنفيذ (١٩٣٠م ومابعدها) قانون إعادة تنظيم الفرع القضائى (١٩٤٦م) تنظيم ناشطى اللوبيات (١٩٤٩م)
١٩٥٠م	
جلسات استماع ماكارثى (١٩٥٠م وما بعدها)	مجالس الكونجرس المتعاقبة تتوسع فى الضمان الاجتماعى والإنفاق الفيدرالى على الصحة العامة (١٩٥٤ ـ ١٩٥٩م) استخدام التحقيقات التشريعية كسلاح للكونجرس ضد الفرع التنفيذى (١٩٥٠ـ تسعينيات القرن العشرين) ازدياد أهمية مدد الخدمة (ستينيات إلى تسعينيات القرن العشرين)
١٩٧٠م	
جلسات استماع قضية ووترجيت (١٩٧٣ ـ ١٩٧٤م) ريتشارد نيكسون يستقيل من رئاسة الجمهورية (١٩٧٤م)	إقرار قانون القيم Code of ethics (١٩٧١م) قانون تمويل الحملات الانتخابية (١٩٧٤م) إعطاء مزيد من السلطات للكونجرس من خلال قانون الموازنة والاحتجاز (١٩٧٤م) إصلاح الفيليبستر (١٩٧٥م) فرض الحدود القانونية على السلطة الرئاسية ـ قرار سلطات الحرب (١٩٧٣م)؛ قانون الرقابة على الموازنة والاحتجاز (١٩٧٤م)؛ تعديلات على قانون حرية المعلومات (١٩٧٤م)؛ قانون القيم فى الحكومة (١٩٧٨م). إحياء نظام الكوكس الحزبى وإضعاف قواعد الأسبقية (سبعينيات إلى تسعينيات القرن العشرين)

تابع التسلسل الزمنى للكونجرس

الأحـداث	التطورات المؤسسية
١٩٨٠م	
انتخاب رونالد ريجان رئيسًا : بدء الخلاف مع الكونجرس (١٩٨٠م) الجمهوريون يسيطرون على الكونجرس (١٩٨٠ ـ ١٩٨٦م)	العجز فى الموازنة يفرض حدودًا على الكونجرس (ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين) خلاف حاد بين الرئيس والكونجرس نتيجة للحكومة المنقسمة (ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين)
١٩٩٠م	
الديمقراطيون يسيطرون على الكونجرس والبيت الأبيض لأول مرة خلال اثنى عشر عامًا : الجمهوريون يستخدمون التهديد بالفيليستر فى مجلس الشيوخ للتأثير على برنامج كلينتون (١٩٩٣م) الجمهوريون ينالون السيطرة على الكونجرس (١٩٩٤م) كلينتون يهزم الجمهوريين فى معركة الموازنة (١٩٩٥م) الجمهوريون يستعيدون السيطرة على الكونجرس (١٩٩٦م) الجمهوريون يفقدون بعض المقاعد فى انتخابات التجديد النصفى لكن يحتفظون بأغلبية ضئيلة (١٩٩٨م) الرئيس كلينتون يمثل أمام مجلس النواب متهمًا بإعاقة العدالة والحنث باليمين فى التحقيقات حول مونيكا لوينسكى (١٩٩٨م) مجلس الشيوخ يبرئ كلينتون (١٩٩٩م)	الكونجرس يشرّع برامج جديدة لتخفيض الضرائب وعجز الموازنة (١٩٩٣م). الجمهوريون فى الكونجرس يقاتلون لإقرار برنامج «التعاقد مع أمريكا» (١٩٩٥م). الجمهوريون يفقدون التأييد الشعبى بعد توقف الأنشطة الحكومية (١٩٩٥ ـ ١٩٩٦م). الكونجرس رقم ١٠٥ يعد، تاريخيًا، غير منتج (١٩٩٧ ـ ١٩٩٨م) استقالة «نيوت جينجريتش» المتحدث «فى مجلس النواب ، وانتخاب «دينى هاستيرت» «متحدثًا» (١٩٩٨م)
٢٠٠٠م	
الديمقراطيون يستعيدون السيطرة على مجلس الشيوخ بعد ترك جيمس جيفورد للحزب الجمهورى (٢٠٠١م)	الكونجرس يصدر تشريعًا ببرنامج بوش لخفض الضرائب (٢٠٠١م)

المصطلحات الرئيسية:

الاتفاق التنفيذى	: هو اتفاق بين الرئيس ودولة أخرى، له قوة المعاهدة لكن لا يتطلب «مشورة وموافقة» مجلس الشيوخ.
الأسبقية	: هى الأولوية أو درجة الترتيب التى تعطى لشخص ما على أساس طول خدمته المتصلة فى إحدى لجان الكونجرس.
الإسكات	: (كلوتشر) هى قاعدة تسمح لأغلبية، أو لثلثى، أو لثلاثة أخماس أعضاء أى مجلس تشريعى بوضع حد زمنى للمناقشة حول مشروع قانون ما.
الإشراف	: هو الجهد الذى يقوم به الكونجرس من خلال جلسات الاستماع، وإجراء التحقيقات، والوسائل المتبعة الأخرى، لممارسة الرقابة على أنشطة الوكالات التنفيذية.
الاعتراض الضمنى	: هو اعتراض الرئيس على أحد التشريعات، حينما لا يتخذ الرئيس أى إجراء رسمى بالنسبة لمشروع قانون ما. فإذا ما انفض دور انعقاد الكونجرس خلال عشرة أيام من الموافقة على مشروع القانون ولم يقم الرئيس بالتوقيع عليه؛ فإن مشروع القانون يعد معترضًا عليه.
الاعتراض على بند ـ الخط	: هو السلطة التى يستطيع بمقتضاها الحاكم (أو الرئيس) أن يحذف بنودًا معينة من مشاريع القوانين التى يوافق عليها الفرع التشريعى. وبدون هذا النوع من الاعتراض، ينبغى على الحاكم (أو الرئيس) قبول أو رفض مشروع القانون بأكمله.
الاعتراض «فيتو ـ Veto»	: هى السلطة الدستورية المكفولة لرئيس الجمهورية لرفض القوانين التى يقرها الكونجرس. ويمكن نقض اعتراض الرئيس بأغلبية ثلثى أعضاء كل واحد من مجلس الكونجرس.
الاعتمادات	: هى المبالغ المالية الموافق عليها بواسطة الكونجرس بموجب قوانين(مشروعات قوانين) التى يمكن أن تنفقها كل وحدة أو وكالة حكومية.
تحالفات تبادل التأييد	: هو ممارسة تشريعية حيث تعقد اتفاقات متبادلة، عادة فى مجال التصويت لصالح مشروع قانون ما أو التصويت ضده. وعلى النقيض من المساومة، فإن أطراف تحالف التصويت المتبادل لا يشتركون فى شىء إلا فى رغبتهم فى تبادل التأييد.

التصويت الحزبى : هو نداء بالاسم فى مجلس النواب أو مجلس الشيوخ حيث يأخذ ٥٠ فى المائة على الأقل من أعضاء أحد الأحزاب موقفا معينًا، ويتولى معارضتهم ٥٠ فى المائة على الأقل من أعضاء الحزب الآخر. وقد أصبح التصويت الحزبى نادرًا فى الوقت الحاضر، على الرغم من أنه كان شائعًا بدرجة ملحوظة فى القرن التاسع عشر.

التصويت بالنداء بالاسم : هو تصويت تسجل فيه موافقة العضو أو رفضه عند نداء الكاتب المختص على أسماء الأعضاء بالترتيب الأبجدى لأسمائهم.

توجيه الاتهام للرئيس : هو توجيه الاتهام إلى موظف رسمى (رئيس أو غيره) بالإخلال بواجبات وظيفته «بالخيانة أو الرشوة أو غيرها من الجرائم والمخالفات العظمى» وإحضاره أمام الكونجرس لإثبات إدانته.

ثنائية المجلس : قسمة الكيان التشريعى إلى مجلسين، أو فرعين.

زعيم الأغلبية : هو الزعيم المنتخب للحزب الذى يحوز أغلبية المقاعد فى مجلس النواب أو فى مجلس الشيوخ، وفى مجلس النواب يأتى زعيم الأغلبية تاليًا «للمتحدث» فى الأسبقية الحزبية.

زعيم الأقلية : هو الزعيم المنتخب للحزب الذى يحوز مقاعد تقل عن أغلبية المقاعد فى مجلس النواب أو فى مجلس الشيوخ.

فيليبستر : هو تكتيك يستخدمه أعضاء مجلس الشيوخ لمنع اتخاذ إجراء حول تشريع يعارضونه بالاستمرار فى الحديث بعد أخذ الكلمة حتى تتراجع الأغلبية. إذ أنه متى ما أعطيت الكلمة لأحد الأعضاء؛ فليس هناك حد زمنى على حديثهم، ويلزم الحصول على ثلاثة أخماس أعضاء مجلس الشيوخ فى التصويت على إنهاء الفيليبستر.

القاعدة المغلقة : هى مادة فى «لجنة قواعد المجلس» تحدد أو تمنع تقديم تعديلات أثناء النقاش.

الكوكس (فى الكونجرس) : هو تجمع لأعضاء الكونجرس قائم على الانتماء الحزبى، أو المصالح أو جماعات اجتماعية على أساس الجنس أو الأصل

اللجنة الثابتة : هى لجنة دائمة لها سلطة اقتراح وكتابة التشريعات التى تغطى موضوعًا معينًا مثل المالية أو الاعتمادات.

لجنة المؤتمر : هى لجنة مشتركة أنشئت بهدف التوصل إلى تسوية حول نسختى مجلس النواب ومجلس الشيوخ لأحد مشروعات القوانين.

متحدث مجلس النواب : هو المسئول الرئيسى الذى يرأس مجلس النواب.وينتخب المتحدث فى بداية كل كونجرس على أساس التصويت الحزبى الصريح .ويعد المتحدث أهم زعيم حزبى ونيابى فى المجلس، وهو قادر على التأثير على جدول الأعمال التشريعى، وعلى مصير كل اقتراح تشريعى، وعلى مراكز الأعضاء داخل المجلس.

مزايا المجاملات(*) : هى الاعتمادات التى تخصصها الأجهزة التشريعية لمشروعات الولاء السياسى المحلية وهى مشروعات غالبًا ما تكون غير مطلوبة، ولكن تُنشأ لتمكين الممثلين المحليين من الفوز فى دوائرهم مرة أخرى.

مشروع القانون الخاص : هو مقترح مقدم للكونجرس لتقديم امتياز من نوع ما لشخص معين، مثل الاستثناء الخاص من الأنصبة المحدودة للهجرة.

الناخبون : هم أعضاء منطقة ينتخب عنها أحد المسئولين

نظام الهيئة البرلمانية : هو فى المقام الأول شبكة اتصالات فى كل من مجلسى الكونجرس، ويقوم قائدا الهيئة البرلمانية باستطلاع آراء الأعضاء لكى يمكن الإحاطة باتجاهاتهم إزاء موضوعات تشريعية معينة ولمساعدة زعيم الأغلبية وزعيم الأقلية فى المهام المختلفة.

الرعاية : هو المصادر المتاحة لمن يحتلون المناصب العليا، غالبًا فى صورة توفير فرص لتعيينات حزبية فى مناصب مختلفة، وتقديم منح، وتراخيص أو امتيازات أخرى لأنصارهم.

للمزيد من القراءات

Arnold, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action.* New Haven: Yale University Press, 1990.

Baker, Ross K. *House and Senate*, 2nd ed. New York: W.W. Norton, 1995.

Davidson, Roger, ed. *The Postreform Congress*, New York: St. Martin's Press, 1991.

Dodd, Lawrence, and Bruce I. Oppenheimer, eds. *Congress Reconsidered,* 5th ed. Washington, DC: *Congressional* Quarterly Press, 1993.

Fenno, Richard. *Congressmen in Committees. Boston Little,* Brown, 1973.

Fenno, Richard *Home Style: House members in Their Districts.* Boston: Little, Brown. 1978.

(*) الترجمة الدقيقة للمصطلح Pork barrel الواردة فى الكتاب ـ (المترجم).

Fiorina, Morris. *Congress: Keystone of The Washington Establishment.* 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 1989.

Fisher, Louis. *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, 3rd ed Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1993.

Fowler, Linda, and Robert McClure. *Political Ambition: Who Decides to Run for Congress?* New Haven: Yale University Press, 1989.

Mayhew, David R. *Congress: The Electoral Connection.* New Haven: Yale University Press, 1974.

Olezek, Walter J. *Congressional Procedures and the Policy Process.* 3rd ed. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1989.

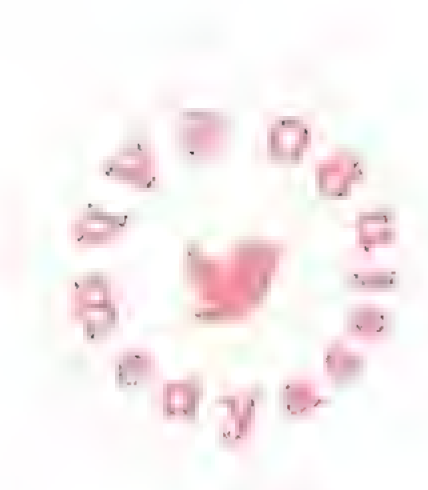
Rieselbach, Leroy. *Congressional Reform.* Washington. Dc: Congressional Quarterly Press, 1986.

Sinclair, Barbara. *The Transformation of the U.S Senate.* Baltimore: Jhns Hopkins University Press, 1989.

Smith, Steven S., and Christopher Deering *Committees in congress.* 2nd ed. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1990

Sundquist, James L. *The Decline and Resurgence of Congress.* Washington DC: Brookings Institution, 1981.





تصوير
أحمد ياسين
تويتر
@Ahmedyassin90

الفصل السادس

الرئيس

على امتداد عام ١٩٩٨م، كانت الرئاسة تبدو أنها تمر بأزمة. ففى يناير من ذلك العام، كان الرئيس كلينتون قد بُرِّئت ساحته من اتهامات بأنه كان متورطًا فى عملية جمع تبرعات غير قانونية خلال الحملة الانتخابية عام ١٩٩٦م. كان لا يزال يدافع عن نفسه فى مجموعتين من التهم، كانت الأولى بشأن دعوى بالتحرش الجنسى أقامتها پاولا چونز، وهى موظفة سابقة فى ولاية أركانسو (التى كان كلينتون حاكمها قبل انتخابه رئيسًا). وكانت التهمة الثانية، التى كانت موضع تحقيق بواسطة المحقق المستقل كينيث ستار، تدور حول تورط مزعوم لكلينتون فى مضاربة عقارية غير مشروعة كجزء من مؤسسة وايتووتر للتنمية. وفى محاولة لإثبات أن كلينتون دأب على طلب لَفَتَات جنسية من الموظفات، قام محام پاولا چونز بطلب استدعاء متدربة سابقة للشهادة، هى مونيكا لوينسكى. وقد قُدِّم ادعاء بأن كلينتون ولوينسكى قد أقاما علاقة جنسية وأن كلينتون قد دفع لوينسكى إلى أن تشهد كذبًا بأن تنكر الاتهام فى شهادتها تحت القسم. ورغم أن هذا النمط من السلوك الجنسى غير ذى أهمية من الناحية القانونية، فإن الاتهامات التى وجهت إلى كلينتون تضمنت تهمًا جنائية بإعاقة العدالة. وفى ديسمبر ١٩٩٨م، جرى اتهامه بالإخلال بواجبات وظيفته أمام مجلس النواب عن بندين ـ شهادة الزور وإعاقة العدالة ـ ثم مَثَلَ أمام مجلس الشيوخ لاحتمال إدانته وعزله عن منصبه، وهو الإجراء الأول من نوعه منذ اتهام الرئيس أندرو چونسون بالإخلال بواجبات وظيفته عام ١٨٦٨م. كان الرئيس كلينتون فى ورطة. لكن، ماذا عن مكتب الرئاسة؟

جوهر التحليل

- منذ ثلاثينيات القرن الماضى، أصبحت الرئاسة هى الفرع المسيطر فى الحكومة الأمريكية.
- تأتى معظم السلطة الحقيقية للرئاسة الحديثة من السلطات الممنوحة للرئيس بموجب الدستور والقوانين التى سنها الكونجرس. لكن الرأى العام على اتساعه هو أقوى مصادر السلطة بالنسبة للرئيس.
- يحاول كل من الرئيس والكونجرس أن يجعلا الجهاز الإدارى مسئولاً أمام الشعب: الرئيس من خلال الرقابة على الإدارة، والكونجرس من خلال الهيمنة التشريعية.

ويُلقى موقف الرأى العام حول علاقة الرئيس مع لوينسكى الضوء على طبيعة الرئاسة فى الوقت الحاضر. فعندما سئل الجمهور عما إذا كانوا يظنون أن كلينتون متورط فى إخفاء الحقيقة، أجاب ٥١ فى المائة منهم بالإيجاب، وعندما سئلوا عما إذا كان ينبغى عزل كلينتون من منصبه إذا ثبت أنه كذب تحت القسم عن علاقته، أجاب ٥٥ فى المائة منهم بالإيجاب، وعندما سئلوا عما إذا كان ينبغى عزله من منصبه إذا ثبت أنه حرّض لوينسكى على الكذب تحت القسم، أجاب ٦٣ فى المائة منهم بالإيجاب، لكن عندما سئلوا عما إذا كانوا يوافقون أو لا يوافقون على الطريقة التى يدير بها مهام وظيفته، أبدت نسبة صارخة بلغت ٦٨ فى المائة موافقتهم، وأعطوا الرئيس كلينتون بذلك أعلى نسبة قبول حتى ذلك الوقت[1]. وعلى الرغم من أن نتائج استطلاع الرأى هذا قد تبدو محيرة للوهلة الأولى، إلا أنها تؤكد حقيقة هامة: أن للرئاسة طبيعة ثنائية، يحسُّها الأمريكيون ويتصرفون بناءً عليها. والسلطة التى مارسها الرئيس كلينتون والتأييد الذى بدا أنه حصل عليه عقب هذه النكسة توجد ركائزها فى مؤسسة الرئاسة أكثر من شخص الرئيس نفسه. وبعبارة أخرى، يحترم الأمريكيون الرئاسة كمؤسسة، ويحترمون قدراتها على السيطرة، حتى ولو لم يكونوا موافقين على الشخص الموجود فى المنصب. إن المنصب هو الذى يمارس السلطة، وليس الشخص بالضرورة.

---

(١) فى استطلاع للرأى أجرته *CNN / Times* فى ٢٣ و ٣٠ يناير ١٩٩٨م.

أسئلة محورية

- **الأساس الدستورى للرئاسة**

ما هى وجهات النظر المتضاربة حول سلطة الرئاسة التى تبناها واضعو الدستور؟

ما هى السلطات التى خوَّلها الدستور للرئيس بصفته رئيسًا للدولة؟ وهل استخدم الرؤساء هذه السلطات ليجعلوا الرئاسة أكثر قوة، أو حتى ذات سلطة عليا؟

ما هى السلطات التى خوّلها الدستور للرئيس بصفته رئيسًا للحكومة؟

- **صعود الحكومة الرئاسية**

ما هى العوامل التى أدت إلى نمو رئاسة أكثر قوة؟

- **الحكومة الرئاسية**

ما هى المصادر الرسمية التى يستخدمها الرئيس لإدارة الفرع التنفيذى؟ وأى هذه المصادر كان الرؤساء يعتمدون عليها بصورة متزايدة؟

ما هى المصادر غير الرسمية التى يستطيع الرئيس أن يقاربها فى ممارسته لسلطات الرئاسة؟ وأى هذه المصادر يمثل مسئولية محتملة؟ ولماذا؟

السيادة الرئاسية ؛ أو «الحكومة الرئاسية» ترجع إلى ثلاثينيات القرن الماضى لا أكثر. كيف تطورت السيادة الرئاسية ، ومصدرها ، ومشاكلها ، هذا هو مركز بؤرة هذا الفصل. سنقسم هذا النقاش إلى ثلاثة أقسام : الأول ، سوف نراجع فيه الأصول الدستورية للرئاسة ، وبصفة خاصة الأسس الدستورية للأدوار الخارجية والمحلية للرئيس. الثانى ، سوف نراجع فيه تاريخ الرئاسة الأمريكية لنرى كيف تطور المنصب من وضعه الأصلى فى ظل الدستور. وسوف ننظر بصفة خاصة إلى الطريقة التى أضاف بها الكونجرس إلى سلطات الرئيس الدستورية بأن تعمّد تفويض الرئاسة فى بعضٍ من سلطاته. وفى النهاية ، سوف نقيّم كلاً من الوسائل الرسمية وغير الرسمية التى يسعى الرؤساء من خلالها إلى تعظيم قدرتهم على الحكم ؛ بما فى ذلك جهودهم لبناء التأييد الشعبى لهم.

الأسس الدستورية للرئاسة

على الرغم من أن المادة الثانية من الدستور ، التى تؤسس الرئاسة ، قد أُطلق عليها

«أكثر فصول الدستور المكتوبة فضفاضية»[٢]، فلم يكن واضعو الدستور غير حاسمين كما لم يكونوا متحيرين. لقد تبنوا وجهات نظر متضاربة متعمقة عن الفرع التنفيذى، ومن المحتمل أن المادة الثانية كانت أفضل الحلول الوسط الذى أمكنهم التوصل إليها. فالصيغة التى وافق عليها واضعو الدستور رائعة فى غموضها: «تُناط السلطة التنفيذية برئيسٍ للولايات المتحدة الأمريكية» (المادة الثانية، القسم الثانى، الجملة الأولى). إلا أن معنى «السلطة التنفيذية» لم يتم تحديده إلا بصورة غير مباشرة فى الجملة الأخيرة من القسم الثالث، الذى ينص على أنه على الرئيس أن «يراعى بأن تنفذ القوانين بإخلاص»[٣].

هناك استنتاج هام للغاية يمكن التوصل إليه من هذين البندين هو أن مكتب الرئيس إنما هو مكتب قائم على السلطات المفوضة له، وكما سبق أن رأينا؛ لما كان الدستور يعرِّف كل سلطات الحكومة القومية على أنها سلطات الكونجرس، فعندئذ، ينبغى أن تُفهم «السلطة التنفيذية» على أنها سلطة تنفيذ القوانين بإخلاص على النحو الذى أقره الكونجرس. إلا أن هذا لا يدمغ الرئاسة بالضعف. إنه من المسلم به أن بإمكان الكونجرس أن يسن قوانين تفوض الرئيس فى أى من سلطاته تقريبًا. لكن الرؤساء ليسوا أحرارًا فى اكتشاف مصادر للسلطة التنفيذية مستقلة تمامًا عن القوانين التى يسنّها الكونجرس. ففى عام ١٨٩٠م، فى قضية «بشأن نيجل»، أصدرت المحكمة قراراها بأنه بإمكان الرؤساء أن يكونوا على قدر من الجرأة والتوسع فى وجهات نظرهم حول الدستور فيما يتعلق بـ«الحقوق والواجبات والالتزامات» الخاصة بالرئاسة؛ لكن السلطات الأصلية للكونجرس ينبغى أن يُلتمَس الدليل عليها من الدستور والقوانين وليس من بعض الأفكار المستقلة أو المطلقة للسلطة التنفيذية[٤].

---

(٢) انظر: Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers*, 3rd rev. ed. (New York: New York University Press, 1957), p.2.

(٣) هناك قسم رابع، لكن كل ما يتناوله هو تعريف الإخلال بواجبات الوظيفة.

(٤) فى قضية: In *re Neagle,135 U.S. 1* (١٩٨٠م). كان نيجل نائب المأمور، قد فوض من جانب الرئيس لحماية قاضٍ بالمحكمة العليا كان مهددًا بالقتل بواسطة أحد المتقاضين. وعندما حاول المتقاضى تنفيذ تهديده، أطلق عليه نيجل الرصاص وقتله. وعلى أثر ذلك قبض على نيجل بواسطة السلطات المحلية وحوكم على جريمته، وبُنى دفاعه على أن فعلته «تمت إتباعًا لقانون الولايات المتحدة». وعلى الرغم من أن القانون =

خطط الدستور أن تكون الرئاسة مكتبًا للسلطات التى تخولها القوانين التى يسنها الكونجرس.

بعد الجملة الأولى من القسم الأول مباشرة، تحدد المادة الثانية الطريقة التى يختار بها الرئيس. وهذا تسلسل غريب، لكنه يشى بشىء من الصراع الذى دار بين المندوبين حول كيفية إعطاء السلطة للفرع التنفيذى، وفى الوقت نفسه التوصل إلى توازن بين هذه السلطة وبين الحدود عليها. ودار الصراع بين أولئك المندوبين الذين أرادوا أن يُختار الرئيس بواسطة الكونجرس، ويكون بالتالى مسئولاً أمامه، وأولئك الذين كانوا يفضلون اختيار الرئيس مباشرة بواسطة الشعب. فالانتخابات الشعبية المباشرة سوف تنشئ رئاسة مستقلة وأكثر قوة. ووافق واضعو الدستور فى النهاية على خطة للانتخاب غير المباشر من خلال مجمع انتخابى يُختار الناخبون فيه بواسطة المجالس التشريعية للولايات، (ويتولى مجلس النواب الفصل فى النتائج الانتخابية المتقاربة). وأمَّل واضعو الدستور، بهذه الطريقة، أن يتوصلوا إلى حل «جمهورى»: رئيس قوى يكون مسئولاً أمام الدولة والمجالس التشريعية القومية بدلاً من أن يكون مسئولاً مباشرة أمام ناخبيه.

تظهر روح سلطة الرئاسة كما حددها الدستور تظهر فى القسمين الثالث والرابع، حيث تتولى عدة أقسام تعريف الرئاسة فى بعدين اثنين: الرئيس باعتباره رئيس الدولة، والرئيس باعتباره رئيس الحكومة. ورغم أن هذه سوف تكون موضع معالجة مستقلة، إلا أن الرئاسة لا يمكن فهمها إلا من خلال مزيج من البعدين.

الرئيس باعتباره رئيس الدولة: بعض الصفات الإمبريالية

يتحدد وضع الرئيس كرئيس للدولة بثلاثة بنود دستورية، تمثل مصدرًا لبعض السلطات بالغة الأهمية التى يستطيع الرؤساء أن يستخدموها. ويمكن تصنيف المجالات التى تغطيها هذه البنود على النحو التالى:

١- **عسكريًا**: يمده القسم الثانى من المادة الثانية بالسلطة على اعتبار أنه «القائد

= لم يكن تشريعًا أصدره الكونجرس، إلا أن المحكمة العليا أعلنت أنه كان أمرًا تنفيذيًا صادرًا عن الرئيس، وأن حماية قاضٍ فيدرالى يعد امتدادًا معقولاً لسلطة الرئيس بأن «يراعى بأن تنفذ القوانين بإخلاص».

الأعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة، ولميليشيات مختلف الولايات، عندما تُدعى إلى الخدمة الفعلية للولايات المتحدة».

٢ـ *قضائيًا:* يمده القسم الثانى من المادة الثانية كذلك بسلطة «إرجاء تنفيذ الأحكام، ومنح العفو عن جرائم ترتكب ضد الولايات المتحدة. ما عدا فى حالات الاتهام النيابى».

٣ـ *دبلوماسيًا:* يمده القسم الثالث من المادة الثانية بسلطة «أن يستقبل السفراء والوزراء المفوضين الآخرين».

عسكريًا: يجعل منصب القائد الأعلى من الرئيس الرتبة العسكرية العليا فى الولايات المتحدة، مع السيطرة على المؤسسة العسكرية بأكملها ـ إلا أن تفضيل السيطرة المدنية على القوات المسلحة قوى إلى درجة أنه لا يوجد رئيس يجرؤ على أن يرتدى زيًا عسكريًا فى المناسبات الرسمية ـ حتى ولو كان جنرالاً سابقًا مثل أيزنهاور. ويرأس الرئيس كذلك الهيكل الوظيفى للمخابرات السرية، التى لا تتضمن فقط وكالة المخابرات المركزية (CIA)، لكن تشمل كذلك مجلس الأمن القومى (NSC)، ووكالة الأمن القومى (NSA)، ومكتب التحقيقات الفيدرالى (FBI). وعددًا آخر من وكالات الأمن الدولية والمحلية الأقل شهرة، وإن كانت قوية للغاية.

رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة فى الولايات المتحدة.

قضائيًا: تشتمل سلطة الرئيس على إيقاف تنفيذ العقوبة، ومنح العفو، وسلطة الموافقة على أحكام الإعدام أو إلغائها بالنسبة لجميع الأفراد الذين قد يمثلون تهديدًا لأمن الولايات المتحدة. ويمكن للرؤساء استخدام هذه السلطة لصالح شخص بعينه، مثلما فعل جيرالدفورد عندما أعلن العفو عن ريتشارد نيكسون عام ١٩٧٤م «بالنسبة لكل جرم ضد الولايات المتحدة يكون .... ارتكبه فعلاً أو ربما يكون قد ارتكبه» أو يمكن أن يستخدموها على نطاق واسع، مثلما فعل الرئيس أندرو چونسون عام ١٨٦٨م عندما أصدر عفوًا شاملاً عن كل الجنوبيين الذين شاركوا فى «التمرد المتأخر» والرئيس كارتر عام ١٩٧٧م، عندما أصدر عفوًا عن كل

الذى تخلفوا عن التجنيد فى حرب فيتنام. واستخدام الرئيس بوش هذه السلطة قبل تقاعده فى منتصف عام ١٩٩٢م، عندما أصدر عفوًا عن وزير الدفاع السابق كاسبار واينبرجر وخمسة آخرين شاركوا فى فضيحة إيران كونترا. أما سلطة الرئيس فى تقرير الحياة أو الموت للآخرين، فقد ساهمت فى رفع الرئيس، إلى مستوى الفاتحين والملوك الأوائل بأن نصبت الرئيس كشخص قد يقصده جموع المتضرعين يلتمسون منه الرحمة.

قد يصدر الرئيس عفوًا عن أولئك الذين انتهكوا القوانين الفيدرالية.

دبلوماسيًا: عندما استقبل الرئيس جورج واشنطن إدمون چينيه («المواطن چينيه») كمبعوث رسمى للحكومة الثورية فى فرنسا عام ١٧٩٣م، حَوَّل سلطة «استقبال السفراء والوزراء المفوضين الآخرين» إلى سلطة «الاعتراف» بدولهم. وتعطى هذه السلطة للرئيس صلاحيات لا قيود عليها للنظر فى دعاوى أى جماعات حاكمة لتقرير ما إذا كانوا مسيطرين بالفعل على الإقليم وعلى السكان فى بلادهم، بحيث يمكن لهم أن يلزموها بالمعاهدات وغيرها من الاتفاقيات. وقد أثار النقاد السياسيون تساؤلات حول حكمة الرئيس فرانكلين روزفيلت فى تبادل السفراء مع الاتحاد السوفييتى بعد خمسة عشر عامًا من قيام الثورة الروسية عام ١٩١٧م.

لرئيس الجمهورية السلطة فى الاعتراف بالدول الأجنبية وبسفراء هذه البلاد.

كذلك أثاروا تساؤلات حول حكمة الرئيس نيكسون فى الاعتراف بجمهورية الصين الشعبية، وحكمة الرئيس كارتر فى الاعتراف بحكومة الساندينستا فى نيكاراجوا، لكنهم لم يثيروا أى تساؤلات حول سلطة الرئيس في اتخاذ مثل هذه القرارات. ونظرًا لأنه كان هناك إدراكٌ عامٌ بأن تفكك الاتحاد السوفييتى حدث إيجابى، فلم ينتقد أحد الرئيس بوش لاعترافه السريع بالعديد من الجمهوريات السوفييتية واليوغوسلافية السابقة فور إعلانها أنها أصبحت دولاً مستقلة. ولم يكن ليرفض سوى

القليلين اعتراف الرئيس كلينتون بالجمهوريتين الجديدتين اللتين ظهرتا إلى الوجود فى يناير ١٩٩٣م، عندما انقسمت تشيكوسلوفاكيا إلى جمهورية التشيك وسلوفاكيا.

الإمبريالية الرئاسية؟ هل استخدم الرؤساء هذه السلطات الدستورية الثلاث العسكرية والقضائية والدبلوماسية ليجعلوا الرئاسة بالغة القوة، أى، فى حقيقة الأمر، «إمبريالية؟»[٥] وقد أحدث النقاش حول إجابة هذا السؤال حالة استقطاب غير عادية؛ الرؤساء والمحكمة العليا فى جانب، والكونجرس فى الجانب الأخر. فقد أيدت المحكمة العليا النظرة المتوسعة للرئاسة فى ثلاث قضايا ذات دلالة تاريخية. الأولى كانت فى قضية «*بشأن نيجل*» السابق مناقشتها. وكانت الثانية فى قضية «كيرتيس - رايت»، حيث حكمت المحكمة بأنة يمكن للكونجرس أن يخوِّل الرئيس قدرًا من حرية الحركة فى الشئون الخارجية[٦]. وفى القضية الثالثة، «*الولايات المتحدة ضد پينك*»، أقرت المحكمة العليا سلطة الرئيس فى استخدام الاتفاقيات التنفيذية فى إدارة السياسة الخارجية[٧]. *فالاتفاقية التنفيذية* تشبه المعاهدة تمامًا لأنها تعاقد بين دولتين، إلا أن الاتفاقية لا تحتاج الموافقة عليها إلى أغلبية ثلثى أعضاء مجلس الشيوخ. وتستخدم الاتفاقيات التنفيذية فى العادة لتنفيذ التزامات تم الاتفاق عليها فى المعاهدات، أو لتنظيم أمور أقل كثيرًا من مستوى السياسة. ولكن عندما وجد الرؤساء أنه من المناسب استخدام الاتفاقية التنفيذية بديلاً عن المعاهدة، فقد تقبلت المحكمة العليا ذلك. هذا نحو يميل السلطة الإمبريالية.

---

(٥) انظر: Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin, 1973).

(٦) انظر قضية U.S. v. Curtiss-Wright Export Corp., 299 U.S.304. فى عام ١٩٣٤م أصدر الكونجرس قرارًا مشتركًا بتفويض الرئيس فى حظر بيع الإمدادات العسكرية إلى بوليفيا وباراجواى، اللتين كانتا فى حرب وعندما حوكمت الشركة بتهمة خرق أمر الحظر الذى أصدره الرئيس روزفيلت احتج المدعى عليهم بأن الكونجرس لا يمكنه دستوريًّا تفويض هذا القدر الكبير من حرية التصرف للرئيس. ولم توافق المحكمة العليا. وقد سبق للمحكمة رغم ذلك، أن رفضت قانون الإنعاش الصناعى القومى، تمامًا لأن الكونجرس قد خوَّل الرئيس قدرًا كبيرًا من حرية التصرف فى السياسة الداخلية. انظر قضية:
Schechter Poultry Corp. v. U.S., 295 u.s. 495 (1936).

(٧) فى قضية U.S. v. Pink, 315 U.S. 203 (1942), أكدت المحكمة العليا أن الاتفاق التنفيذى هو النظير القانونى للمعاهدة، على الرغم من غياب موافقة الكونجرس. وقد أقرت هذه القضية الاتفاق التنفيذى الذى وُظف لإنشاء علاقات دبلوماسية مع الاتحاد السوفيتى عام ١٩٣٣م.

يتكون الأساس الدستورى للرئاسة المحلية كذلك من ثلاثة أقسام. وهنا أيضًا، وبالرغم من أن السلطة الحقيقية تنمو من خليط من هذه الأقسام، إلا أن تفحص كل قسم منها بصورة منفصلة يساعد بدرجة كبيرة على التحليل:

١ـ *تنفيذيًا*: خولت السلطة التنفيذية للرئيس بموجب القسم الأول من المادة الثانية، أن يعمل على أن تنفذ كل القوانين بإخلاص (القسم الثالث)، وبموجب القسم الثانى من المادة الثانية، أن يعين ويشرف على، كل المواطنين التنفيذيين وأن يعين كل القضاة الفيدراليين.

٢ـ *عسكريًا*: تنبثق سلطته من القسم الرابع من المادة الرابعة، التى تنص على أن للرئيس السلطة فى أن يحمى كل ولاية «ضد الغزو ...... و ..... ضد العنف الداخلى».

٣ـ *تشريعيًا*: أُعطيت السلطة للرئيس بموجب عدد من المواد بأن يسهم بصورة إيجابية وحازمة فى العملية التشريعية.

السلطة التنفيذية: توجد أهم الأسس التى تقوم عليها سلطة رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس التنفيذى فى أقسام المادة الثانية، التى تنص على أن يعمل الرئيس على أن تنفذ كل القوانين بإخلاص، وتنص على أن يتولى الرئيس تعيين كل الموظفين التنفيذيين وكل القضاة الفيدراليين. وبهذا الأسلوب، يركز الدستور السلطة التنفيذية والمسئولية القانونية فى الرئيس. ولم تكن اللافتة الشهيرة على مكتب الرئيس ترومان «التيْس يتوقف هنا»(*) مجرد تأكيد من جانب الرئيس ترومان على إدراكه الشخصى للمسئولية، لقد كانت اعترافًا بقبوله لهذه المسئولية المفروضة دستوريًا على الرئيس. هناك بعض الحدود على الرئيس؛ لأن تعيين كل كبار الموظفين، بما فى ذلك السفراء والقضاة الفيدراليون خاضع لموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشيوخ. لكن هذه المناصب متروكة لحرية اختيار الرئيس. ورغم أن الدستور صامت إزاء سلطة الرئيس فى تنحية

(*) هذه هى الترجمة الدقيقة للشعار الذى اختاره الرئيس ترومان **The Buck stops here** وقد يكون لها دلالة ما فى المأثور الأمريكى ـ (المترجم).

مثل هؤلاء الموظفين، إلا أن المحاكم الفيدرالية ملأت هذا الصمت بسلسلة من القرارات التى منحت الرئيس هذه السلطة(٨).

تتطلب السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية أن يتثبت من أن كل القوانين تنفذ بإخلاص، وأن يعين كل الموظفين التنفيذيين والقضاة الفيدراليين.

المصادر العسكرية لسلطة الرئيس داخليًا

رغم أن القسم الرابع من المادة الرابعة، ينص على أن «الولايات المتحدة سوف [تحمى]... كل ولاية ... ضد الغزو ... و ... العنف الداخلى»، فإن الكونجرس قد جعل من ذلك سلطة صريحة للرئيس من خلال قوانين توجه الرئيس، بصفته قائدًا أعلى، إلى أداء هذه الالتزامات(٩). ويكبح الدستور استخدام الرئيس للسلطة داخليًا بأن نص على أنه يجب أن يطلب المجلس التشريعى للولاية (أو حاكمها إذا ما كان المجلس التشريعى فى غير دور انعقاده) إرسال قوات فيدرالية قبل أن يقوم الرئيس بإرسال القوات إلى الولاية لإقرار النظام العام. غير أن هذا الشرط ليس مطلقًا. ففى المقام الأول، ليس الرؤساء مجبرين على نشر قوات قومية لمجرد أن المجلس التشريعى للولاية أو حاكمها يتقدمان بهذا الطلب. والأمر الأكثر أهمية أنه من الممكن للرؤساء أن ينشروا القوات فى ولاية ما أو مدينة ما دون طلب محدد إذا ما رأوا ذلك لازمًا لتحقيق مصلحة قومية ضرورية أو لتنفيذ أمر قضائى فيدرالى، أو لحماية حقوق مدنية مكفولة فيدراليًا.

يمكن للرئيس أن ينشر قوات فيدرالية استجابة لطلب المجلس التشريعى لولاية ما، أو إذا ما كان ذلك ضروريًا لحفظ النظام أو لتنفيذ قانون أو أمر قضائى.

أما المثال الشهير لاستخدام السلطة الرئاسية بصورة انفرادية لحماية الولايات من

---

(٨) انظر القضايا: Myers, v. U.S., 272 U.S. 52 (1926); modified by *Humphrey's Executor v. U.S.* 295 U.S. 602 (1935), *Wiener v. U.S. , 357 U.S. 349 (1958),* Bowsher v. Synar, *478 U.S. 714 (1986), and* Morrison v. Olson, 108 S. Ct. 2597 (1988).

انظر أيضًا: Nelson, ed., "The Removal Power," in *Congressional Quarterly's Guide to the Presidency* (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1989), pp. 414-15.

(٩) هذه القوانين مضمنة بصفة رئيسية فى الفصل العاشر من قانون الولايات المتحدة، البنود ٣٣١، ٣٣٢، ٣٣٣.

الاضطرابات الداخلية، فحدث عام ١٩٥٧م إبان رئاسة أيزنهاور. إذ قرر أن يرسل قوات إلى مدينة ليتل روك بولاية أركانسو ـ على غير ما ترغبه الولاية، لفرض تنفيذ أوامر المحكمة بإدماج التلاميذ الزنوج فى المدرسة الثانوية المركزية فى ليتل روك، وكان أورفال فوبس حاكم ولاية أركانسو قد أرسل بالفعل قوات الحرس الوطنى فى الولاية إلى مدخل المدرسة ليمنع تنفيذ أمر المحكمة بدخول تسعة من الطلبة الزنوج. وبعد فشل جهوده للمفاوضة مع الحاكم فوبس، بعث الرئيس أيزنهاور، على مضض، ألفًا من جنود المظلات إلى ليتل روك، الذين تولوا المراقبة بينما أخذ التلاميذ الزنوج أماكنهم فى الفصول الدراسية المقصورة على البيض. وتوضح هذه القضية بجلاء أنه ليس على الرئيس أن ينتظر طلبًا من المجلس التشريعى للولاية أو حاكمها قبل أن يتصرف باعتباره القائد الأعلى داخليًّا[١٠]. غير أنه، فى معظم حالات الاضطرابات الداخلية ـ سواء لأسباب بشرية أو طبيعية ـ يميل الرؤساء إلى ممارسة سلطة انفرادية تُبرر بإعلان «حالة الطوارئ»، وبذلك يتيحون تقديم منح وتأمينات ومساعدات مباشرة فيدرالية بالإضافة إلى قوات من الجيش. وفى عام ١٩٩٢م، فى أعقاب أعمال الشغب التى وقعت فى لوس أنجيلوس، والعواصف المدمرة فى فلوريدا، كانت القوات الأمريكية ظاهرة جدًّا للعيان، مرسلة بواسطة الرئيس، لكن للقيام بدور خيِّر أقرب إلى دور السامرى الطيب منه إلى دور الشرطة العسكرية.

السلطة التشريعية للرئيس

لا يقتصر الدور الذى يقوم به الرئيس على إدارة الحكومة، ولكن يمتد إلى العملية التشريعية. وهناك مادتان دستوريتان هما المصدران الرئيسيان لسلطة الرئيس فى الحلْبة التشريعية. فينص القسم الثالث من المادة الثانية على أن «يزود الرئيس الكونجرس من وقت لآخر بمعلومات عن حال الاتحاد، ويقدم له للدراسة توصيات بتلك الإجراءات التى يعتقد أنها ضرورية وملائمة». أما ثانية سلطات الرئيس التشريعية فهى «سلطة الاعتراض» التى أوكلت إليه بمقتضى القسم السابع من المادة الأولى[١١].

---

(١٠) تعد أفضل دراسة تغطى كل جوانب استخدام القوات المسلحة محليًا هى تلك التى أعدها Adam Yarmolinsky. بعنوان *The Military Establishment* (New York: Harper & Row, 1971).

(١١) هناك مصدر ثالث للسلطة الرئاسية متولِّد ضمنًا من النص «أن يراعى أن تنفذ القوانين بإخلاص» =

ولم تكن أولى هذه السلطات ذات أهمية إلا منذ أن بدا فرانكلين ديلانو روزفيلت فى استخدام هذا النص ليبادر بمقترحات حول إجراء تشريعى فى الكونجرس. لقد أسس روزفيلت مبدأ أن تكون الرئاسة هى المبادر الرئيسى للتشريع.

ولا تنتهى مبادرة الرئيس بعملية صنع للسياسة يدخل فيها الكونجرس وعملية صناعة للقوانين بالمعنى المألوف للمصطلح، فلا يزال هناك دور تشريعى للرئيس (لا يختلف إلا فى التسمية) داخل هذا الدور هو الذى يعرَّف بأنه سلطة إصدار *الأوامر التنفيذية*. فالأمر التنفيذى أولاً وقبل كل شىء، هو ببساطة، أداة للإدارة، هو سلطة يمتلكها فى واقع الأمر أى رئيس مجلس إدارة ليصوغ «سياسة الشركة» ـ القواعد المنظمة للإجراءات، قواعد السلوك، تسلسل القيادة، المسئوليات العاملة ..إلخ. لكن يتطور عن هذه الممارسة الإدارية المألوفة سلطة رئاسية معترف بها بإصدار لوائح لها الأثر نفسه والمنزلة الرسمية للتشريعات. وتهدف معظم الأوامر التنفيذية التى يصدرها الرئيس إلى إعادة تنظيم الهياكل والإجراءات أو، بخلاف ذلك، توجيه الأمور الخاصة بالفرع التنفيذى ـ إما بأن تطبق بتعميمها على كل الوكالات، أو أن تطبق فى بعض الشئون الهامة على وكالة أو إدارة واحدة. أحد الأمثلة بالغة الأهمية على ذلك هو الأمر التنفيذى رقم ٨٢٤٨ بتاريخ ٨ سبتمبر ١٩٣٩م، الذى يؤسس أقسام المكتب التنفيذى للرئيس. مثال آخر مساوٍ له فى الأهمية هو الأمر التنفيذى الذى أصدره الرئيس نيكسون الذى يؤسس وكالة حماية البيئة فى ١٩٧٠ ـ ١٩٧١م الذى تضمن إنشاء

= هذه هى سلطة الرئيس فى احتجاز الاعتمادات ـ وهذا يعنى أن يرفض إنفاق الأموال التى سبق أن خصصها الكونجرس لأغراض معينة. وقد أشار أحد المؤلفين إلى ذلك على أنه «سلطة الاعتراض بأثر رجعى» (Robert E. Goosetree)، «سلطة الرئيس فى احتجاز المخصصات» *American University Law Review January1992*) وقد استخدمت سلطة الاحتجاز هذه على نطاق واسع وبتأثير كبير بواسطة رؤساء حديثين عديدين، وأحيانًا أسند الكونجرس مثل هذه السلطات للرئيس بمقتضى تشريعات، ولكن فى رد فعله لفضيحة ووترجيت، سن الكونجرس قانون رقابة الموازنة والاحتجاز لعام ١٩٧٤م وصمَّمه ليحد من قدرة الرئيس على احتجاز الاعتمادات بأن تطلب وجوب قيام الرئيس بإنفاق كل الاعتمادات، إلا إذا وافق مجلسا الكونجرس على إجراء احتجاز خلال خمسة وأربعين يومًا من طلب من الرئيس. ولذلك، فمنذ عام ١٩٧٤م، تقلص استخدام الاحتجاز بدرجة كبيرة. وكان على الرؤساء أن يعضوا على ألسنتهم ويقبلوا إنفاق مخصصات غير مرغوب فيها، أو أن يرتدوا إلى الأسلوب القديم الموثوق به، وإن كان محدودًا سياسيًا، وهو أسلوب الاعتراض على مشروع القانون بأكمله.

«بيان تأثير البيئة» . وكان الأمر التنفيذى للرئيس ريجان رقم ١٢٤٩١ لعام ١٩٨١م مسئولاً عن عملية إصلاحٍ تنظيمى كانت مسئولة عن أعمال تحرير اقتصادى أكثر جدّية من كل ما حققته قوانين الكونجرس التشريعية خلال الأعوام العشرين الماضية. وقد أَخَذَت سياسة الرئيس كلينتون الهامة تجاه الشواذ وحقوق الشواذ فى القوات المسلحة صيغة أمر إدارى يشار إليه بمصطلح «لا تسأل، لا تبلِّغ».

أما سلطة *الاعتراض* «فيتو ـ veto» ، فهى سلطة الرئيس الدستورية فى رفض القوانين التى يصدرها الكونجرس. هذه السلطة وحدها تجعل الرئيس هو الأكثر أهمية من بين القادة التشريعين. فلا يمكن لأى مشروع قانون يعترض عليه الرئيس أن يصبح قانونًا، إلا إذا نقض مجلس النواب ومجلس الشيوخ معًا اعتراض الرئيس بأغلبية ثلثى الأصوات. وفى حالة ***«الاعتراض الضمنى»***(*)، لا يملك الكونجرس حتى خيار نقض الاعتراض، لكن عليه أن يتقدم بمشروع القرار من جديد فى الدورة التالية. إذ أن الاعتراض الضمنى يمكن أن يحدث إذا ما قدمّ للرئيس مشروع قانون خلال الأيام العشرة الأخيرة من الدورة التشريعية. فقد جرت العادة على أنه إذا لم يوقع الرئيس على مشروع قانون خلال عشرة أيام، فإنه يصبح قانونًا بصورة آلية. لكن هذا يصدق فقط حينما يكون الكونجرس فى حالة انعقاد، فإذا اختار الرئيس ألا يوقع مشروع قانون خلال الأيام العشرة الأخيرة من دور انعقاد الكونجرس ؛ فإن أجلِ الأيام العشرة لا ينتهى إلا بعد أن يكون دور انعقاد الكونجرس قد انفضّ، وبدلاً من أن يصبح المشروع قانونًا، فإنه يكون معترضًا عليه. ويوضح صندوق العمليات رقم ٦ ـ ١ خيارات اعتراض الرئيس. وفى عام ١٩٩٦م، أضيفت سلطة أخرى ـ ***الاعتراض على بند بذاته*** ـ يعطى للرئيس سلطة حذف بنود إنفاق معينة من مشروعات قوانين الاعتمادات التى يوافق عليها الكونجرس، ما لم يتم إعادة تفعيل هذه البنود بأغلبية ثلثى أصوات المجلسين. وفى عام ١٩٩٧م، استخدم الرئيس كليتون سلطته إحدى عشرة مرة ليحذف اثنين وثمانين بندًا من الميزانية الفيدرالية. ولكن، وكما رأينا فى الفصل الخامس، قضت المحكمة العليا عام ١٩٩٨م بأن الدستور لا يخول للرئيس

(*) Pocket Veto

استخدام سلطة الاعتراض هذه. وأنه لا يمكن إعادة هذه السلطة للرئيس إلا بواسطة تعديل دستورى.

تتكون السلطة التشريعية للرئيس من التزامه بتقديم توصيات بسياسات إلى الكونجرس لدراستها، وسلطة الاعتراض على التشريعات.

وعندما ينظر المرء إلى هذين المصدرين من مصادر السلطة التشريعية معًا ـ التزام الرئيس دستوريًا بمخاطبة الكونجرس لتزويده بمعلومات عن حال الاتحاد والتوصية بإجراءات مناسبة، وسلطة الرئيس فى الاعتراض ـ فإنه من المدهش أن الأمر استغرق كل هذا الوقت الطويل (أكثر من قرن بأكمله) لكى تتطور الرئاسة لتصبح مؤسسة قوية. ولننظر الآن كيف حدث ذلك، ولماذا استغرق الأمر كل هذا الوقت.

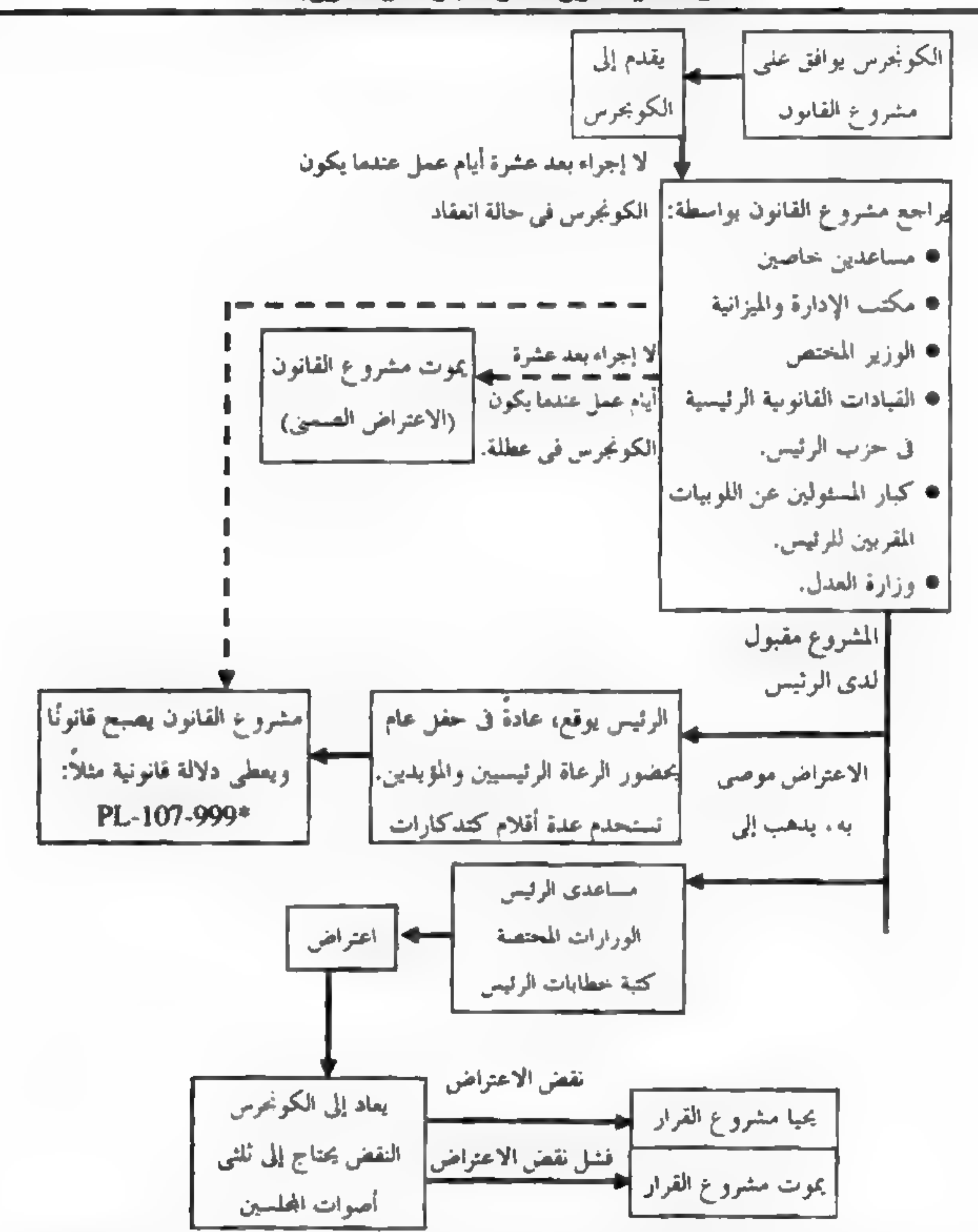
صعود الحكومة الرئاسية

ينبع معظم النفوذ الحقيقى للرئاسة الحديثة من السلطات التى يمنحها الدستور والقوانين التى يصدرها الكونجرس. وعلى ذلك، فإن أى شخص انتخب بصورة صحيحة وأدى اليمين كرئيس سوف يمتلك كل السلطات التى تملّكها أقوى الرؤساء فى التاريخ الأمريكى. وهذا يصدق بغضّ النظر عن ضآلة أو ضخامة هامش الانتصار الذى حققه. *إن القاعدة الشعبية للرئاسة ذات أهمية لأنها، بدرجة أقل، تعطى سلطات للرئيس، وبدرجة أكبر لأنها تعطيه الموافقة على استخدام كل السلطات التى منحها إياه الدستور.* وأى إنسان يُوضع فى المنصب يستطيع أن يمارس معظم سلطات ذلك المنصب.

والرئاسة مؤسسة ديمقراطية، وعلى الرغم من أن المنصب لا يعد متحررًا من نفوذ المصالح القوية فى المجتمع، فهى ليست نتاجًا لأى مجموعة واحدة من المصالح وليست كذلك أسيرة لأى منها. وقاعدتها الشعبية مصدر عظيم لسلطة الرئاسة. *لكن المصادر فى ذاتها ليست السلطة*، إذ يجب أن يتم تحويلها إلى سلطة، وكما تثبت قوانين الفيزياء، فإن الطاقة تستنفد فى عملية التحويل. لقد استغرق الأمر أكثر من قرن، قرنًا ونصف القرن، قبل أن تنطلق الحكومة الرئاسية لتحل محل الحكومة البرلمانية، أو حكومة الكونجرس. وقد يكون عرض نبذة تاريخية عاملاً مساعدًا فى فهم كيفية صعود الحكومة الرئاسية.

صندوق العمليات رقم ٦ ـ ٩

سلطة الاعتراض: كيف يولد مشروع القانون، وكيف يموت، وكيف يعود إلى الحياة، ليكون قانونًا (أو لا يكون)



* PL= Public Law; 107 = Number of Congress (107th is 2000- 2001); 999= the actual law.

PL = قانون عام؛ ١٠٧ رقم الكونجرس (الكونجرس رقم ١٠٧ هو الواقع فى عام ٢٠٠٠ ـ ٢٠٠١م؛ ٩٩٩ هو الرقم الفعلى للقانون.

في عام ١٨٨٥م، قام أحد أساتذة العلوم السياسية غير المعروفين يدعى وودرو ويلسون بوضع كتاب دراسي عام، أعطاه اسم «حكومة *الكونجرس*» لأن الحكومة الأمريكية كانت هكذا تمامًا، «حكومة الكونجرس». كان التوجه الواضح لواضعي الدستور يمضي في اتجاه السيادة التشريعية. وكما رأينا في الفصل الثالث؛ فإن الدليل الأقوى على هذا التوجه الأصلي هو حقيقة أن سلطات الحكومة القومية كانت مدرجة في المادة الأولى، المادة التشريعية. وقد وضعها ماديسون صراحة في مقالة «فيدراليست رقم ٥١»(*): «في الحكومة الجمهورية، من الضروري أن تسود السلطة التشريعية»(١٢).

كان العقد الأول لحكومة أمريكا فريدًا لأنه كان الأول؛ كل شيء كان سابقة أولى، ولم يكن ثمة شيء مضمونًا. لقد كانت السنوات العشر الأولى في بناء الدولة. وكانت العلاقات فيها بين الرئيس والكونجرس أكثر تعاونًا من أي وقت يأتي بعد ذلك، وقبل أن تبلغ الجمهورية العام العاشر من عمرها، كان الكونجرس قد بدأ في تطوير تنظيم قوي، متضمنًا قيادته المنتخبة بواسطته، وأولى اللجان الثابتة، والتسلسل القيادي للحزب. ونتيجة لذلك، فمع فترة حكم الرئيس جيفرسون الثانية (١٨٠٥م)، بدأ الفرع التنفيذي في القيام بالدور الثاني الذي رسمه الدستور. وبدأت نوعية أداء الرئاسة

(*) الفيدرالي، The Federalist : مجموعة من ٨٥ مقالاً كتبها Alaxander Hamilton و James Madison و John Jay، وطبعت عامي ١٧٨٧ و١٧٨٨م، وكانت تتضمن تحليلاً لدستور الولايات المتحدة، وحثًا للأمريكيين على إقراره ـ (المترجم).

(١٢) يعتقد المسئولون في مكتبة الكونجرس أن مقالة الفيدرالي رقم ٥١ يمكن أن تكون قد كتبت بواسطة هاميلتون أو ماديسون، وأن كتابة مقالة معينة من الفيدرالي ما زالت في حقيقة الأمر موضع جدل. لكننا نصر على أن ماديسون هو الذي تولى كتابة المقالة رقم ٥١ لسببين هامين: **الأول**: أن أسلوب المقالة والنظرية التي قامت عليها هما في نظرنا تنتسبان إلى ماديسون بوضوح. الثاني: أن كتابة ماديسون للمقالة ٥١ يبدو موضع إجماع الأكاديميين من أساتذة العلوم السياسية والمؤرخين، ونحن نجد أقوى دليل يؤيد رأينا لدى ثلاثة من أكثر الدارسين المحترمين المرموقين لحقبة التأسيس:

Forrest McDonald, *Novus Ordo Selorum- The Intellectual Origins of The Constitution* (Lawrence, KS: University press Of Kansas, 1985); p. 258;

والمنظِّر السياسي: Isaac kramnick in his edition of *The Federalist Papers* (New York: Viking Penguin, 1987), Editor's Introduction, especially p. 53;

والراحل: Clinton Rossiter, *The Federalist Papers* (New York: New American Library, 1961), pp.xiii-xiv

ومن ثم الشخصية الرئاسية فى الانحدار بالتالى. وأخذ بعض المراقبين ينظرون إلى الرئيس على أنه لا يزيد كثيرًا عن كونه «رئيس كتبة» أمريكا. وقد قيل عن الرئيس چيمس ماديسون، الذى كان الواضع الرئيسى للدستور، أنه كان يعرف عن الحكومة كل شىء باستثناء كيف يحكم. وفى حقيقة الأمر، فبعد چيفرسون وحتى بداية القرن العشرين، اتفق المؤرخون على أن الرئيسين جاكسون ولينكولن كانا الاستثنائيين الوحيدين من قاعدة الرؤساء الضعفاء التى كانت سارية؛ حيث كان أحدهما بطلاً من أبطال الحرب ومؤسسًا للحزب الديمقراطى، وكان الثانى رئيسًا فى فترة حرب وقائدًا للحزب الجمهورى حديث التأسيس.

وكان هناك سبب أول لوصول قلة من الرجال العظام إلى منصب رئيس الجمهورية فى القرن التاسع عشر، وهو أنه لم يكن هناك سوى حَيِّز عارض للعظمة فى مثل هذا المنصب الضعيف[١٣]. وكما اتضح من الفصل الثالث، لم تكن الحكومة القومية فى تلك الفترة، على الأخص، قوية. سبب آخر لذلك هو أنه خلال هذه الفترة، لم تكن الرئاسة مرتبطة بصورة وثيقة بالقوى السياسية والاجتماعية القومية الرئيسية. فقد تكفلت الفيدرالية تمامًا بذلك من خلال بعثرة المصالح السياسية وتحويل طاقات جماعات المصالح فى اتجاه حكومات الولايات والحكومات المحلية؛ حيث كانت تتخذ معظم القرارات الحيوية.

خلال القرن التاسع عشر، تسيّد الكونجرس الحكومة القومية

تدعمت الرئاسة بعض الشىء فى ثلاثينيات القرن التاسع عشر مع إدخال نظام المؤتمر القومى الذى يسمِّى المرشحين للرئاسة. كان المرشحون للرئاسة يسمون بواسطة أعضاء برلمان الحزب. وكان هذا هو نظام «الكوكَس» لتسمية المرشحين، وكان يطلق

(١٣) للاطلاع على تقييمات فى هذا الصدد، انظر:
Jeffrey Tulis, *The Rhetorical Presidency* (Princeton: Princeton University Press, 1988);
Stephan Skowronek, *The Politics Presidents Make: Presidential Leadership from John Adams to George Bush* (Cambridge: Harvard University Press,. 1993),
Robert Spitzer, *President and Congress: Executive Hegemony at the Crossroads of American Government* (New York: McGraw- Hill, 1993).

عليه من باب السخرية «الكوكس الملكى» لأن أى مرشح للرئاسة كان لا بد أن يخضع لزعماء الحزب فى الكونجرس حتى يستطيع أن يحصل على تسمية الحزب له وعلى تأييد مندوبى الحزب من أعضاء الكونجرس فى الانتخابات. وقد كان انعقاد المؤتمر القومى لتسمية المرشحين خارج نطاق الكونجرس من أجل توفير قدر من التمثيل لناخبى الحزب القاطنين فى مناطق لا تضم عددًا منهم يكفى لانتخاب عضو للكونجرس. وكان الحزب السياسى فى كل ولاية يضع شروطه الخاصة لاختيار مندوبين لحضور مؤتمر تسمية مرشح الرئاسة، وكان الاختيار، فى كل الولايات تقريبًا، واقعًا تحت سيطرة زعماء الحزب (يطلق على كل منهم «الريّس»(*) بواسطة حزب المعارضة). ولم يحدث، إلا فى العقود الأخيرة، أن تدخلت تشريعات الولايات لتقنين عملية الاختيار ووضع قواعد الانتخاب المفتوح للمندوبين.

وفى القرن التاسع عشر، كان ينظر إلى المؤتمر القومى للتسمية على أنه انتصار للديمقراطية ضد الصفوة من أعضاء الكونجرس. وأعطى المؤتمر القومى للرئاسة قاعدة للسلطة، مستقلة عن الكونجرس. وفى نهاية الأمر، وإن كان ببطء أكثر، بدأت عملية الاختيار للرئاسة تصبح أكثر اتصافًا بالديمقراطية، مع إدخال نظام الانتخابات التمهيدية التى أتيحت من خلالها الفرصة لملايين من المواطنين العاديين للمشاركة فى عملية تسمية مرشحى الرئاسة عن طريق الاختيار الشعبى لمندوبى المؤتمر.

فى ثلاثينيات القرن التاسع عشر، ظهر نظام المؤتمر القومى لتسمية المرشحين للرئاسة. وساعد النظام الجديد الرؤساء على إرساء قاعدة مستقلة للسلطة.

لم يؤد هذا الاستقلال مباشرةً إلى الانتقال بالرئاسة إلى المركز الذى نعرفه اليوم؛ لأن الكونجرس كان قادرًا على إحكام قبضته على سلطة رئيس الجمهورية. وجاءت نقطة التحول أثناء فترة حكم الرئيس فرانكلين ديلانو روزفيلت وكان برنامجه «الصفقة الجديدة» استجابة للقوى السياسية التى كانت تجمّع قوة واهتمامًا على المستوى القومى

(*) أقرب ترجمة لكلمة «BOSS» - (المترجم).

لفترة خمسين عامًا، ولم يكن الأمر المثير للدهشة أنها جمعت، وإنما أنها كانت تكتسب نفوذًا داخل واشنطن على مدى سنين طويلة.

«الصفقة الجديدة» والرئاسة

كانت «المائة يوم الأولى» من حكم الرئيس روزفيلت عام ١٩٣٣م لا مثيل لها فى التاريخ الأمريكى. لكن هذه لم تكن إلا البداية. لقد أسفرت السياسات التى تقدم بها الرئيس روزفيلت وأقرها الكونجرس خلال الألف يوم الأولى من رئاسته عن تغيير حجم وشخصية الحكومة القومية بحيث تشكل لحظة فى التاريخ الأمريكى مماثلة للتأسيس أو للحرب الأهلية. كما أن الالتزام الدستورى للرئيس يعمل على «أن تنفذ القوانين بإخلاص» تحول بالفعل خلال رئاسة روزفيلت، إلى مسئولية فى أن يشكل القوانين قبل تنفيذها.

البرامج الجديدة تُوسّع من دور الحكومة القومية

كان الكثير من برامج «الصفقة الجديدة» امتدادًا للتوجه التقليدى للحكومة القومية، التى تم شرحها فى الفصل الثالث (انظر بصفة خاصة الجدول رقم ٣، ١) لكن العقد الجديد تبنى سياسات لم يسبق تجربتها على نطاق واسع بواسطة الحكومة القومية. لقد بدأت فى التدخل فى الحياة الاقتصادية بوسائل كانت حتى ذلك الوقت وقفًا على الولايات. وبعبارة أخرى، اكتشفت الحكومة القومية أنها، هى الأخرى، تملك «سلطة شرطية»، وأن فى إمكانها أن تنظم الأفراد بالإضافة إلى توفير الطرق العامة والخدمات الأخرى.

كانت البرامج الجديدة بمنزلة خروج مثير على السياسات التقليدية للحكومة الوطنية إلى درجة أن دستوريتها كانت موضع شك، وجاءت نقطة التحول عام ١٩٣٧م، فى قضية *«المجلس القومى للعلاقات العمالية» ضد شركة جونز و لوجلين للصلب*. كان النزاع يدور حول القانون القومى للعلاقات العمالية، أو قانون واجنر، الذى كان يمنع الشركات الكبيرة من التدخل فى جهود العاملين للاشتغال بالأنشطة النقابية. وأصدر «المجلس القومى للعلاقات العمالية» المشكّل حديثًا أمره إلى شركة جونز ولوجلين لإعادة العمال الذين فصلوا بسبب أنشطتهم النقابية. وقد وصل الاستئناف إلى المحكمة

العليا لأن شركة جونز ولوجلين قد أثارت استشكالاً دستوريًا حول حقيقة أن أنشطتها الصناعية كانت محلية ولا تمتد إليها بالتالى سلطة الحكومة القومية. وقد رفضت المحكمة العليا هذا الدفاع، وردّت عليه بأن شركة كبيرة لها فروع وموردون فى ولايات عديدة هى بطبيعتها داخلة فى التجارة البينية بين الولايات[١٤]. ومنذ نهاية «الصفقة الجديدة» لم تعد المحكمة العليا تُسائِل عن دستورية أى قانون هام يصدره الكونجرس يفوض الفرع التنفيذى فى التدخل فى الاقتصاد أو المجتمع[١٥].

تفويض السلطة

كان أهم أثر دستورى لإجراءات الكونجرس ولموافقة المحكمة العليا على هذه الإجراءات خلال فترة «الصفقة الجديدة» هو تعظيم *سلطة الرئاسة*. كانت معظم القوانين الرئيسية التى أصدرها الكونجرس خلال تلك الفترة تتضمن ممارسات هامة للسيطرة على الاقتصاد. لكن عددًا قليلاً من البرامج تضمن تحديدًا لوسائل السيطرة الفعلية الواجب استخدامها. وبدلاً من ذلك، فوض الكونجرس رئيس الجمهورية، أو، فى بعض الأحيان، وكالة جديدة فى تحديد ماهية وسائل السيطرة الواجب استخدامها.

---

(١٤) انظر قضية: NLRB v. *Jones & Laughlin Steel Corporation*, 301 U.S. 1 (1937)

وقد حاول الكونجرس تنظيم الاقتصاد قبل عام ١٩٣٣م، مثلما فعل بإصداره قانون التجارة البينية بين الولايات وقانون شيرمان المناهض للاحتكار الذى صدر فى نهاية القرن التاسع عشر، وكذلك بإصداره قانون التجارة الفيدرالية والاحتياطى الفيدرالى فى فترة حكم ويلسون. لكن كانت هذه محاولات نادرة، وكانت كل واحدة منها قاصرة بحذر شديد على تعريف ضيق ومقبول «للتجارة البينية للولايات» ولم تحدث النقلة الكبيرة إلا بعد عام ١٩٣٣م.

(١٥) سوف يحتج البعض بأن هناك بعض الاستثناءات لهذا البيان. أحدها كان القضية التى حكم فيها عام ١٩٧٦م معلنة عدم دستورية جهود الكونجرس لتطبيق المعايير القومية للحد الأدنى للأجور على العاملين فى حكومات الولايات والحكومات المحلية (قضية: [١٩٧٦م] *League of Cities v. Usery*, 426 U.S. (*National*.833). لكن المحكمة عكست حكمها حول هذا الموضوع بعد تسع سنوات، عام ١٩٨٥م(قضية [١٩٨٥م] *Garcia*) وكان الاستثناء الآخر القضية التى حكم فيها عام ١٩٨٦م معلنة عدم دستورية ذلك الجزء من قانون «جرام رودمان» الذى يعطى السلطة للمراقب المالى العام لإجراء تخفيضات فى الموازنة «شاملة كل البنود» إذا ما تجاوز إجمالى المخصصات السقف المقرر قانونًا (قضية [١٩٨٦م] *Bowsher v.* (*Synar*, 478 U.S. 714). وفى عام ١٩٩٩م جرى الانتقاص من الصلاحيات التنفيذية بعض الشيء نتيجة لحكم المحكمة العليا الذى وضع موضع التساؤل صلاحية لجنة الاتصالات الفيدرالية فى الإشراف على تحرير قطاع الخدمة التليفونية بمقتضى قانون الاتصالات لعام ١٩٩٦م لكن القضايا من هذا النوع كانت قليلة ومتباعدة، ولا تمس إلا جانبًا من قانون ما وليس دستورية البرنامج بأكمله.

وكانت بعض الوكالات الجديدة لجانًا مستقلة مسئولة أمام الكونجرس. لكن أُلحقت معظم الوكالات الجديدة والبرامج الخاصة بـ« الصفقة الجديدة » بالفرع التنفيذى تحت السلطة المباشرة لرئيس الجمهورية.

هذه الصيغة من إجراءات الكونجرس تسمى « تفويض السلطة ». أما من ناحية النظرية فإن تفويض السلطة يعمل على النحو التالى: (١) يلحظ الكونجرس وجود مشكلة. (٢) يقر الكونجرس بأنه لا يملك الوقت أو الخبرة للتعامل مع المشكلة. (٣) من أجل ذلك، يضع الكونجرس السياسات الأساسية، ثم بعد ذلك يفوض إحدى الوكالات السلطة فى « استكمال التفصيلات ». ولكن، فى التطبيق، فإن الكونجرس لا يفوض فى مجرد سلطة « استكمال التفصيلات » ولكن فى *سلطات فعلية وحقيقية لصنع السياسة*، أى، سلطات تشريعية حقيقية للفرع التنفيذى.

ولا توجد حكومة حديثة، يمكنها أن تتجنب تفويض سلطات ذات قيمة للفرع التنفيذى، لكن تبقى حقيقة أن عمليات التفويض فى السلطة هذه أحدثت بشكل تراكمى تحولاً أساسيًا فى الإطار الدستورى الأمريكى. وخلال ثلاثينيات القرن الماضى، أدى نمو الحكومة القومية من خلال إجراءات تفويض السلطة التشريعية إلى ميل التركيبة القومية الأمريكية بعيدًا عن الحكومة المتمركزة حول الكونجرس فى اتجاه الحكومة المتمركزة حول رئيس الجمهورية. ويستمر الكونجرس فى أن يكون المصدر الدستورى للسياسات، كما يستطيع الكونجرس أن يفسخ تفويضات السلطة هذه أو أن يقيدها بتعديلات لاحقة، أو باللجان الإشرافية أو باعتمادات الميزانية. ولكن طالما أن الكونجرس قد استمر فى إصدار قوانين ببرامج جديدة تتضمن تفويضات واسعة النطاق لإعطاء سلطة التشريع للفرع التنفيذى، وطالما أن المحكمة العليا قد قبلت هذه الإجراءات[١٦]؛ فإننا نستطيع أن نقول إن الحكومة الرئاسية قد أصبحت حقيقة ثابتة فى الحياة الأمريكية.

---

(١٦) لقد قامت المحكمة العليا فى الواقع برفض التفويضات واسعة النطاق فى السلطات التشريعية بإعلانها أن قانون الإنعاش الصناعى القومى لعام ١٩٣٣م غير دستورى. تأسيسًا على أن الكونجرس لم يصحب التفويضات واسعة النطاق بمعايير أو إرشادات كافية لحرية حركة الرئاسة (قضيتا: ***Panama Refining Co.*** ***v.Ryan***, 293 U.S. 388 [1935])، ولم يحدث أبدًا أن عكست المحكمة هذين الحكمين، لكنها، فى حقيقة الأمر، لم تتبعها أبدًا. وعلى هذا، فإن تفويضات واسعة النطاق فى سلطة التشريع من الكونجرس إلى الفرع التنفيذى يمكن اعتبارها دستورية ضمنًا.

خلال « العقد الجديد » ، أصبحت الرئاسة المؤسسة السياسية المسيطرة عندما بدأ الكونجرس يفوض سلطات صناعة السياسات للفرع التنفيذى.

الحكومة الرئاسية

لم يكن هناك سِرٌ كبير فى التحول من الحكومة المتمركزة حول الكونجرس إلى الحكومة المتمركزة حول الرئيس. لقد قام الكونجرس ببساطة بتفويض سلطاته هو إلى الفرع التنفيذى ، وليست تفويضات السلطة من الكونجرس ، على أية حال ، هى المصادر الوحيدة المتاحة للرئيس. فتحت أيدى الرؤساء مجموعة من المصادر الرسمية وغير الرسمية التى تساعدهم على الحكم. وفى حقيقة الأمر ، فإنه بدون هذه المصادر الأخرى ، سيفتقد الرؤساء الأدوات التى يحتاجونها لكى يتوسعوا فى استخدام السلطة والمسئولية التى أعطاهم إياها الكونجرس. دعونا أولاً نتأمل مصادر الرئيس الرسمية (انظر الشكل ٦ ـ ١) وبعدئذٍ ، فى الفصل التالى ، سوف نتحول إلى المصادر غير الرسمية التى تؤثر على قدرة الرئيس على الحكم ، وبصفة خاصة ، التأييد الشعبى للرئيس.

المصادر الرسمية لسلطة الرئيس

الرعاية كأداة للإدارة

تتمثل الأداة الأولى للإدارة المتاحة لمعظم الرؤساء فى صورة من صور *الرعاية* ـ اختيار المعينين السياسيين رفيعى المستوى. هذه التعيينات تسمح للرؤساء بملء مناصب الإدارة العليا بأشخاص ملتزمين ببرامج الرؤساء ، وفى الوقت نفسه ، بإقامة صلات مع المصالح السياسية والاقتصادية القوية بإعطائها تمثيلاً فى الإدارة.

فعندما تولى الرئيس بوش الحكم عام ٢٠٠١م ، كان لديه الفرصة لإجراء أربعة آلاف تعيين « على النحو الذى يطيب له » . وعلى رأسها ما يقرب من سبعمائة منصب فى مجلس الوزراء وفى المراكز العليا فى البيت الأبيض ، يليها ما يقرب من ثمانمائة منصب « لكبار الموظفين التنفيذيين » الذى يمكن تعيينهم من خارج السلك الوظيفى[١٧] .

(١٧) للاطلاع على دليل كامل لهذه المناصب المستثناة ، انظر : Committee on Post Office and Civil Service, House of Representatives, *United States Government, Policy and Supporting Positions* (Washington, DC: Government Printing Office, 1992).

وعلى الرغم من أن أربعة آلاف منصب مرموق كان عددًا أكبر كثيرًا من أن يقوم الرئيس بوش بملئها شخصيًا ، فقد أشرف بالفعل على نسبة كبيرة من هذه التعيينات.

يستخدم الرؤساء عنصر الرعاية ليملؤوا المناصب بأشخاص أكفاء متعاطفين مع أهداف الإدارة. هؤلاء الناس يختارون كذلك لأنهم يمثلون قواعد سياسية هامة.

مجلس الوزراء

فى نظام الحكومة الأمريكية ، يعد مجلس الوزراء هو التعيين التقليدى ولكن غير الرسمى لرؤساء الأجهزة الوزارية الفيدرالية الرئيسية. وليس للوزارة أى كيان دستورى. وعلى خلاف المجالس الوزارية فى إنجلترا والعديد من الدول البرلمانية الأخرى ؛ حيث يكون مجلس الوزراء هو الحكومة ، فإن مجلس الوزراء الأمريكى ليس كيانًا جماعيًا. وهو يجتمع ، لكنه لا يصدر قرارات كمجموعة ، ويجب أن يوافق مجلس الشيوخ على كل واحد من التعيينات الوزارية ، ولكن الشخص المعين غير مسئول أمام مجلس الشيوخ أو أمام الكونجرس بمجلسيه. وتساعد التعيينات الوزارية فى بناء التأييد الحزبى والشعبى ، لكن الوزارة ليست إحدى الشُعب التابعة للحزب. إن مجلس الوزراء مكون من مديرين ، لكنه ليس مجلس إدارة.

لماذا لا يكون للرئيس مجلس وزراء حقيقى يؤدى دوره كمجلس إدارة وكمانعة صواعق جماعية ليشارك فى المسئوليات السياسية؟ إن التفسير يكمن عميقًا فى النظام الأمريكى للسياسات القومية ، التى تقبض على مجلس الوزراء وعلى كل واحد من أعضائه فى شبكة عنكبوتية من ثلاث قوى متفاعلة أساسية :

١ـ على كل مرشح للرئاسة أن يبنى تحالفًا انتخابيًا مؤهَّلاً للفوز ، ولاية بعد ولاية. وتتجه التوقعات إلى التركيز بصورة شخصية على المرشح ، الذى يكون واقعًا تحت ضغوط شخصية كبيرة جدًا ، متى ما تم اختياره ، ليتوقف ويشكل مجلس وزراء حيوى. وفى واقع الأمر ، فإنه فى وقت بدء عمل الرئيس الجديد ، يكون الوقت متأخرًا جدًا بالفعل لتكوين وزارة. كذلك لا يعرف الرؤساء بعض من عينوهم شخصيًا ، والكثيرون منهم لا يعرف أحدهم الآخر.

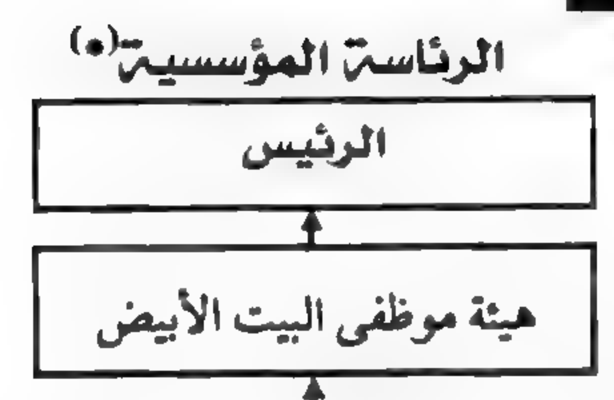
٢ـ لأعضاء مجلس الوزراء قواعدهم السياسية الخاصة بهم، وهم يُختارون فى العادة بواسطة الرئيس بسبب التأييد الذى يمكن أن يجلبوه معهم. لكن هذه القواعد السياسية لا تنتقل إلى الرئيس بصورة آلية، كما أنهم قد يكونون على خلاف مع رغبات الرئيس. و للسبب نفسه، يكون أمرًا فى غاية الصعوبة تنحية عضو فى مجلس الوزراء أو أى مسئول آخر يشغل منصبًا رفيع المستوى.

٣ـ كل عضو فى مجلس الوزراء يرأس وزارة مكونة من عدد كبير من الموظفين الحكوميين وذات قوة دفع خاصة بها. وغالبًا ما يواجه أعضاء مجلس الوزراء الاختيار بين إعطاء ولائهم للرئيس أو اكتساب ولاء الوزارة التى يرأسونها.

ومع إدراك الرؤساء لهذه القوى المتشابكة، فإنهم يميلون إلى تكوين حالة من نفاذ الصبر مع الوزراء وقدرٍ من عدم الثقة فيهم. ويسعى الرؤساء إلى أن يجعلوا من الوزراء مجرد أختام يضعونها على إجراءات تم اتخاذ قرار فيها بالفعل، ويطالبونهم بنتائج، أو بنتائج مظهرية، بسرعة أكبر وتواتر أكثر مما يستطيع معظم الوزراء تلبيته. ولما كان معظم مرشحى الوزارة يُختارون بصفة عامة من مسالك مختلفة، فإن تشكيل جماعة حاكمة وذات فعالية من هذه المجموعة من التعيينات ذات الألوان الزاهية، إنما هو أمرٌ بعيد الاحتمال.

وقد اعتمد بعض الرؤساء بشكل مكثف على ما أطلق عليه «مجلس الوزراء المصغر»؛ *مجلس الأمن القومى*. ويتكون المجلس، الذى صدر قانون بإنشائه عام ١٩٤٧م، من الرئيس، ونائب الرئيس، ووزراء الخارجية، والدفاع، والخزانة، والنائب العام، والمسئولين الآخرين الذين يدعوهم الرئيس. وللمجلس هيئة من المختصين فى السياسة الخارجية يتولى إدارتها المساعد الخاص للرئيس لشئون الأمن القومى. وقد أنشئ مقابل له، هو مجلس الشئون الداخلية، الذى صدر قانون بإنشائه عام ١٩٧٠م، لكن دون تسمية أعضاء محددين له. وقد أطلق الرئيس كلينتون نسخته الخاصة من مجلس الشئون الداخلية تحت اسم المجلس الاقتصادى القومى، الذى كان يتقاسم مهامًا تنافسية مع مجلس المستشارين الاقتصاديين.





المكتب التنفيذى للرئيس

مكتب البيت الأبيض
مكتب الإدارة والموازنة
مجلس المستشارين الاقتصاديين
مجلس الأمن القومى
المجلس القومى لسياسة الرقابة على المخدرات
مكتب الممثل التجارى للولايات المتحدة
مجلس جودة البيئة
مجلس العلوم التكنولوجيا
مجلس تطوير السياسات
مكتب الإدارة
نائب الرئيس

وزارة العدل
وزارة الصحة والخدمات الإنسانية
وزارة الدفاع
وزارة الخزانة
وزارة الخارجية
وزارة الزراعة
وزارة الإسكان والتنمية الحضارية
وزارة الداخلية
وزارة التجارة
وزارة العمل
وزارة التعليم
وزارة النقل
وزارة الطاقة
وزارة شئون المحاربين القدماء

مؤسسات مستقلة وهيئات حكومية

(*) ملحوظة: استخدمت الأسهم للدلالة على خطوط المسئولية القانونية.

المصدر: Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, *The United States Government Manual*, 1995-96 (Washington, DC: Government Printing Office, 1995), p. 22.

وقد بدا واضحًا أن الرؤساء كانوا غير متساويين فى اعتمادهم على مجلس الأمن القومى ومن غير الممكن التكهن بموقفهم تجاهه وكذلك بالنسبة للأجهزة المتفرعة من الوزارات ؛ لأن الإدارة التنفيذية بطبيعتها مسألة شخصية. إلا أنه، على الرغم من كل التنوعات الشخصية، فإن هناك تعميمًا يمكن التوصل إليه : لقد فضل الرؤساء بصورة متزايدة هيئة موظفى البيت الأبيض على الوزراء كوسيلة لهم فى إدارة الفرع التنفيذى العملاق.

فى الحكومة الأمريكية، يتكون مجلس الوزراء من مجموعة غير متماسكة من الوزراء الذين لا يستطيعون اتخاذ قرارات كمجموعة. ويميل الرؤساء إلى الاعتماد على هيئة موظفى البيت الأبيض بدلاً من الوزراء عند تشكيلهم للسياسة.

هيئة موظفى البيت الأبيض

تتكون هيئة موظفى البيت الأبيض بصورة رئيسية من المحللين والمستشارين. وعلى الرغم من أن معظم كبار أعضاء هيئة موظفى البيت الأبيض يمنحون لقب «المساعد الخاص» لمهمة معينة أو قطاع معين، فإن أنماط الأحكام التى يُتوقع منهم إصدارها، ونوعيات المشورة التى يُفترض أن يقدموها، تكون أوسع نطاقًا بدرجة كبيرة، وسياسية بصورة أعم من تلك التى تأتى من الوزارات أو من المكتب التنفيذى للرئيس. وعلى سبيل المثال، يتولى المساعد الخاص للرئيس لعلاقات ما بين الأجهزة الحكومية مهمة تقديم المشورة للرئيس حول أداء الأفرع المختلفة للحكومة.

ولقد ارتفع عدد أعضاء هيئة مكتب البيت الأبيض بصورة كبيرة، بعد أن كانت جماعة غير رسمية عدد أعضائها أقل من اثنى عشر (وأطلق عليها فى وقت ما الاسم الشائع «مجلس وزراء المطبخ»)، ولم يزد عن ثمانية وأربعين عضوًا فى ذروة رئاسة روزفيلت المستغرَقَة فى الشئون الداخلية عام ١٩٣٧م. (انظر الجدول رقم ٦ ـ ١).[١٨]

---

(١٨) كل الأرقام منذ ١٩٩٧م وربما منذ ١٩٥٧م أقل من الواقع ؛ فموظفو البيت الأبيض الإضافيون الذين كانوا فى مهمات «انتداب» من العسكريين ومن الوزارات الأخرى غير معدودين هنا لأنهم لم يكونوا على قائمة كشوف مرتبات البيت الأبيض.

وقد وعد الرئيس كلينتون أثناء حملته الانتخابية عام ١٩٩٢م بتخفيض عدد أعضاء هيئة موظفى البيت الأبيض بنسبة ٢٥ فى المائة وأنقصها بالفعل بنسبة ١٥ فى المائة عام ١٩٩٦م. إلا أن وجود هيئة موظفين ضخمة للبيت الأبيض أصبح أمرًا حيويًا. ويوضح الجدول رقم ٦ ـ ١ أن الرئيس چورچ و. بوش يوافق على ذلك.

نمت هيئة موظفى البيت الأبيض من مجموعة صغيرة غير رسمية من المستشارين لتصبح مؤسسة إدارية كبيرة الحجم.

وكان أكبر تنويع فى ممارسات الرؤساء الإدارية لا يكمن فى حجم هيئة موظفى البيت الأبيض، ولكن فى نظمه. وقد بلغ الرئيس ريجان الحد الأقصى فى ذلك، بأن أسند إلى رئيس هيئة موظفى البيت الأبيض سلطات إدارية هامة، ورفع المستوى الوظيفى لمدير الموازنة إلى درجة من السلطة غير مسبوقة فى صنع السياسة وليس فى مجرد وضع الموازنة. وقد قام الرئيس السابق بوش بجعل هيئة موظفيه متمركزة بقدر أكبر حول رئيس هيئة الموظفين، چون سنونو. وفى الوقت نفسه، استمر بوش فى تعامله المباشر مع وزرائه، ومع الصحافة ومع الأعضاء القياديين فى الكونجرس. أما الرئيس كلينتون فقد أظهر تفضيلاً قاطعًا للمنافسة بين أعضاء مجلس وزرائه وبين نظرائهم من كبار موظفى البيت الأبيض، وهو ما ينبئ بوضوح بحبه للمنافسة وللخلافات بين أعضاء هيئة موظفيه، التى اشتُهر بها كذلك موظفو البيت الأبيض فى عهد الرئيس فرانكلين ديلانو روزفيلت. لكن المشاكل التى واجهها كلينتون فى تحويل هذه الخلافات وهذه المنافسة إلى سياسات متماسكة ورسائل واضحة تنبئ أنه كان من الأفضل له أن ينافس سابقيه المباشرين فى تفضيلهم للأسبقيات الوظيفية وللمركزية(١٩).

---

(١٩) انظر: Donna K. H. Walters, "The Disarray at the White House Proves Clinton Wouldn't Last as a Fortune 500 CEO," *The Plain Dealer*, 10 July 1994, p. IC; and Paul Richter, "The Battle for Washington: Leon Panetta's Burden," *Los Angeles Times Sunday Magazine*, 8 January 1995, p. 16.

الجدول رقم ٦ ـ ١

التوسع فى هيئة موظفى البيت الأبيض

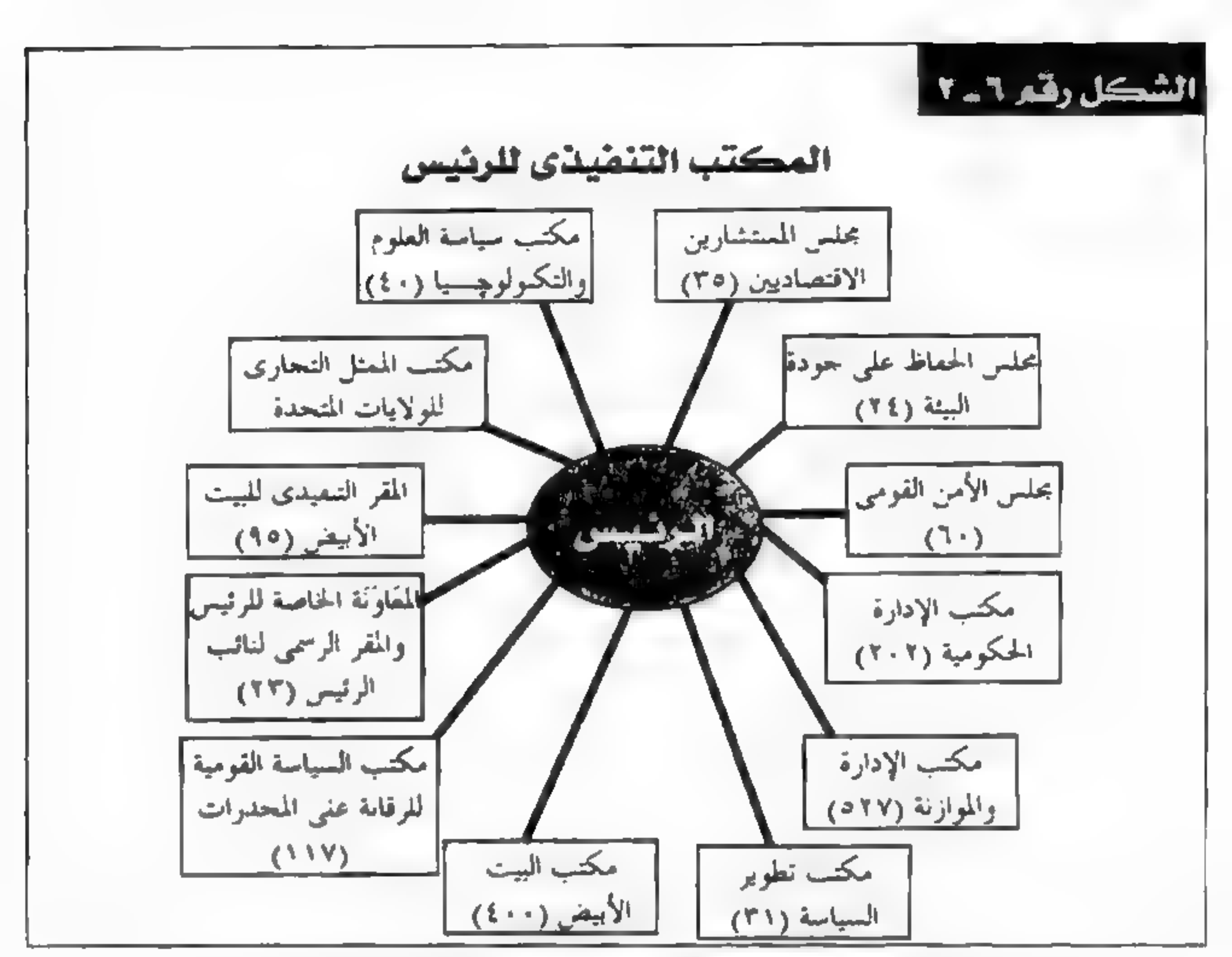
السنة	الرئيس	عدد الموظفين الدائمين(*)	السنة	الرئيس	عدد الموظفين الدائمين
١٩٣٧م	فرانكلين د. روزفيلت	٤٥	١٩٨٠م	چيمى كارتر	٤٨٨
١٩٤٧م	هارى إس ترومان	١٩٠	١٩٨٤م	رونالد ريجان	٥٧٥
١٩٥٧م	دوايت دى أيزنهاور	٣٦٤	١٩٩٢م	چورج بوش	٦٠٥(**)
١٩٦٧م	ليندون بى چونسون	٢٥١	١٩٩٦م	بيل كلينتون	٥١١(**)
١٩٧٢م	ريتشارد إم نيكسون	٥٥٠	٢٠٠١م	چورج دبليو بوش	٥٠٧(**)
١٩٧٥م	چيرالد آر فورد	٥٣٣			

(*) يستخدم نائب الرئيس أكثر من عشرين موظفًا، وهناك مائة على الأقل على قائمة فى هيئة موظفى مجلس الأمن القومى. وهؤلاء يعملون فى البيت الأبيض والمكتب التنفيذى وحولهما، لكنهم ليسوا ضمن الأعداد المذكورة أعلاه.

(**) تتضمن هذه الأعداد موظفى مكتب الرئيس، والمقر الإدارى، ومكتب نائب الرئيس طبقًا لمكتب الإدارة والموازنة. وهذه لا تتضمن من ٥٠ إلى ٧٥ موظفًا منتدبين مؤقتًا للبيت الأبيض من الوكالات الأخرى. ورغم أنها غير متناظرة بدقة مع السنوات السابقة، فإن هذه الأرقام تعكس ما يفيد التصاعد.

المصادر:

Thomas E.Cronin, « The Swelling of the Presidency: Can Anyone Reverse the Tide? » in *American Government: Readings and Case*, 8th ed., ed. Peter Woll (Boston: Little, Brown, 1984), p.347. Copyright © 1984 by Thomas E. Cronin. Reproduced with the permission of the author. For 1990: U.S. Office of personnel Management, *Federal Civilian Workforce Statistics, Employment and Trends as of January 1990* (Washington, DC: Government Printing Office, 1990), p. 29. For 1992, 1996, and 2001: Office of Management and Budget and the White House.



ملحوظة: تشير الأرقام المثبتة بين حاصرتين إلى عدد الموظفين. والأرقام تقديرية لعام ٢٠٠١م.

المصدر:

Office of Management and Budget, *Budget of the United States, Fiscal Year 2002-Appendix* (Washington, DC: Government Printing Office, 2001), pp. 957-67.

المكتب التنفيذى للرئيس (EOP)

يمكن أن ينظر إلى التطور فى هيئة موظفى البيت الأبيض بالاستحسان فى حالة واحدة فحسب، وهى التى تتعلق بالمكتب التنفيذى للرئيس الذى ما زال على اتساعه. تم إنشاء هذا المكتب عام ١٩٣٩م، فى ظل ما يطلق عليه غالبًا «الرئاسة المؤسسية» ـ وهى الوكالات الدائمة التى تتولى أداء مهام إدارية معينة للرئيس ـ (انظر الشكل ٦ ـ ٢). ويعمل فى وكالات المكتب ما بين ألف وخمسمائة وألفين من خبراء على درجة عالية من التخصص[٢٠].

وتشير الأرقام المثبتة بين حاصرتين فى الشكل رقم ٦ ـ ٢ إلى الأعداد الرسمية

(٢٠) من الصعب تقدير العدد الفعلى؛ لأن بعض موظفى هيئة المكتب، خاصة فى مجال الأعمال المتعلقة بالأمن القومى، منتدبون من وكالات خارجية للعمل فى هيئة مكتب الرئيس.

للموظفين فى كل واحدة من وكالات المكتب. وتتغير أهمية كل وكالة طبقًا للتوجهات الشخصية لكل رئيس. فعلى سبيل المثال، كان لهيئة موظفى مجلس الأمن القومى (NCS) أهمية ضخمة فى فترة رئاسة نيكسون؛ لأنها كانت تعمل بصورة جوهرية كهيئة موظفين شخصيين لمساعد الرئيس هنرى كيسنجر. غير أنها كانت أقل أهمية بالنسبة للرئيس السابق چورج بوش الذى كان يتجاوز هيئة المكتب كلية فيما يتعلق بالمسائل الخاصة بالسياسة العسكرية، ويعطى اهتمامه بقدر أكبر للهيئة المشتركة لرؤساء الأركان ولرئيسها، الچنرال كولين پاول.

وقد نمت أهمية مكانة مكتب الإدارة والموازنة (OMB) وسلطته داخل هيئة المكتب التنفيذى من رئيس إلى رئيس. ففى عهد الرئيس ريجان، أُعطى مدير الموازنة وضع الوزير، واستمر الرئيسان بوش وكلينتون فى الارتقاء بدور المدير، لكن حتى لو لم يختارا أن يجعلا من مدير الموازنة رئيسًا فعليًّا للوزراء، فإن الظروف كانت ستفرض عليهما هذا الاختيار. كان الكونجرس قد أصدر عام ١٩٧٤م قانون الموازنة والاحتجاز، فارضًا على نفسه توجهًا أكثر تعقلاً بالنسبة للموازنة. وحتى ١٩٧٤م كانت القرارات الخاصة بالموازنة تتسم باللامركزية، مع صدور قرارات الموازنة من لجان الاعتمادات واللجان المتفرعة عنها فى مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ومع صدور قرارات الإيرادات بصورة مستقلة بواسطة لجنة السُّبُل والوسائل فى مجلس النواب واللجنة المالية فى مجلس الشيوخ. وقد كان الهدف الأساسى للقانون الصادر عام ١٩٧٤م هو فرض انضباط كافٍ على عملية اتخاذ القرارات الخاصة بالميزانية فى الكونجرس، لتمكين الكونجرس، ككُل، من مواجهة الرئاسة بصورة أكثر فعالية. هذه المركزية فى عملية الموازنة فى الكونجرس أدت كذلك إلى مركزية عملية الموازنة فى الفرع التنفيذى لتركزها أكثر من أى وقت مضى فى مكتب الإدارة والموازنة.

المكتب التنفيذى للرئيس (EOP)، الذى كثيرًا ما يطلق عليه الرئاسة المؤسسية، أكثر حجمًا من هيئة موظفى البيت الأبيض ويضم وكالات الإدارة الدائمة للرئيس.

لم تعد عملية إعداد الموازنة تتم من «أسفل إلى أعلى»، حيث تمر طلبات

تخصيص الإنفاق والبرامج من المستويات البيروقراطية الدنيا خلال الوزارات ليتم اعتمادها فى مكتب الإدارة والموازنة ومن ثمَّ إلى الكونجرس ؛ حيث يمكن استدعاء كل وكالة لتكشف عن «مطالبها الأصلية» قبل أن تقع فى قبضة مكتب الإدارة والموازنة. لقد أصبحت العملية تتم من «أعلى إلى أسفل» ، حيث يقوم مكتب الإدارة والموازنة بتحديد الخطوط العامة للموازنة الواجب اتباعها لكل من الوكالات والكونجرس على السواء.

نائب الرئيس

أنشئ منصب نائب الرئيس بالتلازم مع منصب الرئيس بمقتضى الدستور ووجوده قائم لسببين لا أكثر : أن يخلُف الرئيس فى حالة خلو المنصب[٢١] ، وأن يرأس مجلس الشيوخ ، مُدليًا عند الضرورة بصوته المرجح ، متى ما تساوى عدد المؤيدين وعدد المعارضين عند التصويت على قرار ما[٢٢]. أما القيمة الرئيسية لمنصب نائب الرئيس كرصيد سياسى للرئيس فهى انتخابية. فبصفة تقليدية ، يطبق مرشحو الرئاسة قاعدة بالغة الأهمية فى اختيارهم لرفيق المعركة الانتخابية وهى أن يجلب معه تأييد ولاية واحدة على الأقل (ويفضل أن تكون ولاية كبيرة) كان من المحتمل ألا تؤيد ترشيح الرئيس. هناك قاعدة أخرى تقضى بأن المرشح لمنصب نائب الرئيس ينبغى أن يكون من منطقة تختلف عن تلك التى أتى منها المرشح لمنصب الرئيس ، وأن يكون ، كلما كان ذلك ممكنًا ، منتميًا إلى قسم فرعى فى حزبه يختلف فكريًا وعرقيًا عن مرشح الرئاسة. لقد كان من المشكوك فيه جدًّا أن يفوز جون كنيدى عام ١٩٦٠م لو لم يكن مرشحه لمنصب نائب الرئيس هو ليندون جونسون، ولولا المساهمة التى قدمها جونسون بأن

---

(٢١) تم توضيح هذا الشرط بواسطة التعديل الخامس والعشرين (١٩٦٧م)، الذى ينص على أنه يجب على الرئيس (بتأكيد من أغلبية مجلس النواب ومجلس الشيوخ) أن يعين شخصًا ليشغل منصب نائب الرئيس فى حالة وفاته أو فى حالة شغله لمنصب الرئيس. وقد تم اللجوء إلى هذا الإجراء مرتين ــ الأولى عام ١٩٧٣م عندما عين الرئيس نيكسون جيرالد فورد، وكانت الثانية عام ١٩٧٤م عندما قام جيرالد فورد، الذى خلف الرئيس نيكسون المستقيل بصورة آلية، بملء منصب نائب الرئيس الشاغر بأن عيَّن فيه نيلسون روكيفلر.

(٢٢) ينص القسم الثالث من المادة الأولى على أن نائب الرئيس «يكون رئيسًا لمجلس الشيوخ، لكنه لا يدلى بصوته، ما لم تتعادل الأصوات».

حمل معه تأييد ولاية تكساس. وقد تحول التركيز مؤخرًا على التوازن الفكرى وليس الجغرافى. وفى عام ١٩٩٢م، جمع كلينتون بين الاعتبارات الجغرافية والفكرية فى اختياره لرفيقه فى المعركة الانتخابية للمرشح لمنصب نائب الرئيس. فقد كان اختيار آل جور إشارة إلى أن بيل كلينتون كان يقف بصلابة فى الجناح اليمينى للحزب الديمقراطى وأنه سيظل جنوبيًّا بصورة راسخة. وأصبح المخططون الإستراتيچيون فى الحزب الديمقراطى مقتنعين بأن كلينتون لم يكن ليستطيع الفوز دون أن يحمل معه تأييد عدد يعتد به من ولايات الجنوب.

وواصل چورچ دبليو بوش وآل جور هذا التحول فى التركيز خلال انتخابات عام ٢٠٠٠م. فاختار بوش ريتشارد شينى، ليس ليحمل معه تأييد ولاية شينى، وايومينج، وإنما ليضيف إلى قائمته بعض الخبرة السياسية (خاصة فى المجال العسكرى وفى السياسة الخارجية). أما آل جور فقد اختار چوزيف ليبرمان كأول أمريكى يهودى يتقدم على قائمة انتخاب قومية، فكمية الأصوات اليهودية، على الرغم من أنها صغيرة نسبيًّا بالنسبة للجماعات الثقافية الأخرى، إلا أنها موزعة داخل المناطق الحضرية للولايات المحورية. كما يمكن أن تكون اعتبارات تمويل الحملة الانتخابية قد أثرت على اختياره إذا وضع فى الاعتبار اعتماد الحزب الديمقراطى على التبرعات المقدمة من مجتمع صناعة السينما فى هوليوود الخاضعة كلية للسيطرة اليهودية. أما من الناحية الجغرافية، فلم تكن ولاية كونكتيكت (موطن ليبرمان) هى التى جعلته شخصية جاذبة ـ فلقد كانت دائمًا ولاية ديمقراطية(*) ـ ولكن على الأحرى كانت جاذبيته المأمولة فى فلوريدا، موطن عدد كبير من الأمريكيين اليهود.

وقد دأب الرؤساء على أن يعدوا بإعطاء نواب الرئيس المزيد من السلطات لكنهم كانوا فى أغلب الأحوال ينكثون وعودهم. ولا يستطيع أحد أن يفسر ذلك بدقة. ربما كان الأمر لا يعدو كون اقتسام المسئولية أمرًا مثيرًا للمتاعب. لكن من المؤكد أن أسلوب

(*) والانتخابات التمهيدية للتجديد للكونجرس عام ٢٠٠٦م، خسر ليرمان ترشيح الديمقراطيين، فتقدم فى الانتخابات كمستقل، وفاز بالعضوية بأصوات الجمهوريين، وذلك لعدة أسباب، أهمها تأييده لغزو العراق ـ (المترجم).

الإدارة عامل رئيسي. فقد كان الرئيس كلينتون يعتمد كثيرًا على نائبه، آل جور، وظهر جور كواحد من أكثر الشخصيات تأثيرًا وجديرًا بالثقة فى البيت الأبيض فى عهد كلينتون.

يختار نائب الرئيس بصفة أساسية لأسباب انتخابية، حيث يمثل عادة ولاية كبيرة أو ولاية يجد الرئيس صعوبة فى الفوز بأصواتها. ويختار بعض المرشحين للرئاسة رفاقهم فى المعركة الانتخابية لتدعيم أو لتهدئة أحد أجنحة الحزب.

المصادر غير الرسمية لسلطة الرئيس

الانتخابات كمصدر للسلطة

على الرغم من أننا أكدنا من قبل أنه، حتى المواطن العادى، إذا ما وضع فى منصب الرئيس بطريقة قانونية، سيكون رئيسًا قويًّا للغاية، فإنه ليس هناك مجال لإنكار أن انتخابات رئاسية حاسمة تترجم إلى رئاسة أكثر فاعلية. ويزعم بعض الرؤساء أن الفوز الكاسح فى الانتخابات يعطيهم *تفويضًا*، وهم يعنون بهذا أن الناخبين قد وافقوا على برامجهم التى تقدموا بها أثناء الحملة الانتخابية، وأن على الكونجرس أن يتقبل ذلك. ولن يحدث ألا يتأثر الكونجرس بمثل هذا النداء. وقد أعطى الفوز الكاسح لكل من جونسون وريجان عام ١٩٦٤م وعام ١٩٨٠م قوة حقيقية للرئيسين خلال السنة الأولى من ولايتهما. وعلى النقيض من ذلك، أدى انتخاب كنيدى عام ١٩٦٠م ونيكسون عام ١٩٦٨م، وكارتر ١٩٧٦م بفارق ضئيل إلى إعاقة فاعليتهم.

وبالنسبة للرئيس كلينتون، فمع كونه رئيسًا يتصف بالحركة الدائمة، إلا أنه كان معاقًا بدرجة بالغة نتيجة لانتخابه عام ١٩٩٢م بأقلية عددية بالنسبة لمجموع أصوات جموع الناخبين، بمجرد ٤٣ فى المائة، وقد أعيد انتخابه عام ١٩٩٦م بنسبة ٤٩ فى المائة. وهى نسبة أكبر من أصوات الناخبين ولكنها ما زالت تمثل أقلية بالنسبة لمجموع الأصوات. وعكست نداءاته إلى تضافر الحزبين عام ١٩٩٧م افتقاره إلى تفويض من الناخبين.

أشارت محصلة الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٠م إلى حالة تأزم نتيجة حصول كل من المرشحين على ٤٨ فى المائة من مجموع الأصوات، لتعكس فارقًا قدره خمسمائة ألف صوت فحسب من مجموع مائة وثلاثة ملايين صوت. فإذا وضع فى الحسبان هذا التقارب فى نتيجة الانتخابات ـ بالإضافة إلى التوازن الحزبى الدقيق فى الكونجرس ـ فلا يهم كثيرًا من فاز منهما، طالما أن أى رئيس يحرز مثل هذا الهامش الضئيل من الفوز لن يستطيع أن يزعم أنه يحمل تفويضًا. وفى هذا السياق، يمكن للولايات المتحدة أن تتوقع حالة من الحصار الطويل المتأزم بين الرئيس بوش والكونجرس، على أقل تقدير، حتى انتخابات الكونجرس عام ٢٠٠٢م(*)، وربما إلى ما بعد ذلك، أى فى حالة أن لا تسفر هذه الانتخابات عن تغير جوهرى فى عدد مقاعد مجلس النواب ومجلس الشيوخ التى يشغلها حزب الرئيس.

يستخدم الرؤساء انتصاراتهم فى الانتخابات العامة لزيادة سلطتهم عن طريق زعمهم أن نتيجة الانتخابات كانت بمنزلة تفويض لتبنى منهج عمل بعينه.

المبادرة كمصدر للسلطة

«أن تبادر»، تعنى أن تبتكر، وفى الحكومة يمكن أن تعنى السلطة؛ فالرئيس، كشخص، قادر على أن يبادر بإجراء حاسم، بينما يجب على الكونجرس، باعتباره مجلسًا كبيرًا نسبيًّا، أن يتداول ويتناقش قبل أن يمكنه اتخاذ أى إجراء.

وعلى امتداد السنين، أقدم الكونجرس، أحيانًا عن عمد وأحيانًا عن تهاون، على تعظيم سلطة الرئيس فى الأخذ بزمام المبادرة. والغريب فى الأمر، أن أهم المنح التى قدمها الكونجرس للرئيس هى مكتب الإدارة والموازنة، الذى كان يُعرف حتى عام ١٩٧٤م بمكتب الموازنة.

فى عام ١٩٢١م، شَرَّع الكونجرس «الموازنة التنفيذية» وأحال إلى مكتب الموازنة،

(*) سيطر الجمهوريون بعد ذلك على الكونجرس إلى أن جاءت انتخابات ٢٠٠٦م، ففاز الديمقراطيون بالأغلبية فى المجلس ـ (المترجم).

الـذى اسـتُحدث فـى الفـرع التنفيـذى، مسـئولية الإمسـاك بحسـابات الأمـة. وفـى عام ١٩٣٩م نُقل هذا المكتب من وزارة الخزانة إلى «المكتب التنفيذى للرئيس» المنشأ حديثًا. وكان الهدف من هذه النقلة تمكين الرئيس من استخدام عملية الموازنة كأداة إدارة بصورة أفضل. إضافة إلى ذلك، شَرَّعَ الكونجرس عملية أطلق عليها *الإفادة التشريعية*، التى تمكنُ الرئيس من أن يطلب من جميع وكالات الفرع التنفيذى أن تتقدم من خلال مدير الميزانية بكل ما تطلبه من تشريعات جديدة ومعها التقديرات الخاصة باحتياجاتها فى الموازنة[٢٣]. وهكذا، كان على رؤساء الوكالات أن يتقدموا بطلبات الموازنة إلى البيت الأبيض، حتى يمكن تحقيق التوازن بين طلبات كل الوكالات المتنافسة. ورغم أنه كانت هناك بعض الانتهاكات لهذه القاعدة، إلا أنه، فى العادة، كان يتم مراعاتها.

المبادرة مصدر هام للسلطة، لأن الرئيس يمكنه اقتراح تشريعات بصورة أسرع وأكثر حسمًا من الكونجرس.

فى مبدأ الأمر، كانت الإفادة التشريعية سلاحًا دفاعيًا، يستخدم أساسًا لإتاحة الفرصة للرؤساء لتجنب الحرج الناتج عن اضطرارهم لمقاومة أو الاعتراض على تشريعات صادرة عن إداراتهم هم. لكن فى نهاية الأمر أصبحت الإفادة التشريعية أكثر أهمية من ذلك بكثير. لقد أصبحت نقطة البداية فى تطوير البرامج الرئاسية الشاملة[٢٤]. وكما لاحظنا من قبل، استخدم الرؤساء المحدثين هم أيضًا عملية الموازنة كمنهاج

---

(٢٣) حدث أحيانًا فى جلسات الاستماع الخاصة بالاعتمادات أمام اللجان أن يحاول أحد أعضاء الكونجرس أن ينقض جهود مكتب الإدارة والموازنة لخفض الطلبات بأن يسأل شاهدًا من الفرع التنفيذى أن يكشف عن «ماذا كان عليه طلبك الأصلى؟». ولكن، بصفة عامة، كانت قاعدة الإفادة من خلال مكتب الإدارة والموازنة والبيت الأبيض مرعية. وقد جرى إعطاء الصفة الرسمية لمهمة الإفادة عام ١٩٤٠م.

(٢٤) رغم أنها مؤرخة من بعض الجوانب، فإن أفضل وصف وتقييم لعملية الموازنة كأداة إدارية وكأداة لتخطيط البرامج ما زال من الممكن العثور عليها فى:

Richard E. Neustadt's two classic articles, "Presidency and Legislation: Planning the President's Program" and "Presidency and Legislation: The Growth of Central Clearance," in *American Political Science Review*, September 1954 and December 1955.

لاكتساب سيطرة إدارية «من أعلى إلى أسفل» أكثر إحكامًا. ويتساوى المجاهرون بمناهضتهم لتوسيع الحكومة من الجمهوريين، أمثال ريجان وبوش، مع من يزعمون أنهم من أنصار توسيع الحكومة من الديمقراطيين، أمثال كلينتون، فى التزامهم بالسيطرة الإدارية المركزية وتخطيط البرامج. وهذا بالضبط هو السبب فى إعطاء الرؤساء الثلاثة الأخيرين لمديرى الميزانية وضع عضو مجلس الوزراء.

استخدام الرؤساء لوسائل الإعلام

يمكن للرئيس أن يستفيد استفادة كاملة من النفوذ إلى وسائل الاتصالات، وذلك راجع بصورة رئيسية إلى الأسس القانونية والدستورية لإدارته. ومن الناحية الفعلية، تنظر كل أجهزة الإعلام إلى البيت الأبيض باعتباره المصدر الرئيسى للأنباء، وتميل إلى إيفاد أمهر مراسليها إلى «السبقات أو الضربات الصحفية» فى البيت الأبيض. وطالما أن الأنباء تجلب الأموال؛ فإنهم يحتاجون الرئيس بنفس قدر احتياج الرئيس لهم من أجل الوفاء بحاجتهم المشتركة لصنع الأنباء.

وتؤثر شخصيات الرؤساء فى الكيفية التى يستخدمها كل واحد منهم. فرغم أن فرانكلين روزفيلت كان يعقد مؤتمرا صحفيًا عدة مرات فى كل شهر، فإنها لم تكن مسجلة ولم تكن تذاع مباشرة على الهواء ولم تكن الاقتباسات المباشرة مسموحًا بها. والنموذج الذى نعرفه اليوم كانت بدايته مع رئاسة أيزنهاور. وأخذ شكله النهائى فى عهد كنيدى. ومنذ عام ١٩٦١م، أصبح المؤتمر الصحفى الرئاسى مؤسسة متميزة، متاحة متى ما رغب الرئيس فى السيطرة على الأنباء. ويقوم ما يقرب من أربعمائة صحفى بحضور المؤتمر ويبعث تقاريرهم فى غضون دقائق من تردد الكلمات الختامية «شكرًا لك السيد الرئيس».

لكن رغم أهمية المؤتمر الصحفى، إلا أن قيمته تفاوتت بالنسبة لكل رئيس. ويتدهور استخدامه بصفة خاصة إذا كان الرؤساء يعانون من مشاكل سياسية. ورغم أن المعدل منذ عهد كنيدى حتى عهد كارتر هو مؤتمران صحفيان شهريًا، فإن چونسون قد اختفى بالفعل عن الأنظار طيلة نصف عام ١٩٦٥م تقريبًا، عندما تأزم الموقف فى

فيتنام، وهكذا فعل نيكسون لمدة تزيد عن خمسة أشهر عام ١٩٧٣م أثناء جلسات الاستماع حول فضيحة ووترجيت. ولم يكن الرئيس ريجان يشعر بالراحة إزاء ما يجرى فى المؤتمرات الصحفية من أخذٍ ورد. وقد هبط وحده بالمعدل بأن عقد سبعة مؤتمرات صحفية فقط خلال السنة الأولى من وجوده فى الحكم، ثم بصورة متفرقة فحسب فيما بعد ذلك.

وبصورة مناقضة للغاية، عقد الرئيس السابق بوش مؤتمرات صحفية خلال السبعة عشر شهرًا الأولى من رئاسته أكثر مما عقده ريجان خلال ثمانى سنوات. يضاف إلى ذلك أن بوش حولها من عملية جيدة الإعداد تذاع فى ذروة أوقات المشاهدة وتعقد فى الغرفة الشرقية الأنيقة، ليكون تجمعًا أقل اتصافا بالرسمية فى الغرفة المخصصة للقاء بالصحفيين فى البيت الأبيض. وساهم وجود عدد محدود من الصحفيين وتخصيص وقت أطول لأسئلة المتابعة فى أن يسمح لممثلى أجهزة الإعلام بـ«التركيز على معلومات لمقالاتهم بدلاً من السعى إلى لفت النظر إليهم»[٢٥].

ومال الرئيس كلينتون إلى الأخذ بأسلوبى ريجان وبوش، جامعًا بين أجواء ريجان رفيعة المستوى ـ المؤتمرات الصحفية جيدة الإعداد والمذاعة فى ذروة أوقات المشاهدة ـ وبين الأسلوب الشخصى الأكثر بعدًا عن الرسمية الذى كان يفضله بوش، لكن تم استحداث أسلوب ثالث. والفضل فى ذلك للمرشح للرئاسة روس بيرو، أظهر كلينتون نحوه صلاحية خاصة ـ أسلوب العروض غير الرسمية المعتمدة أساسًا على النقاش البعيد عن السياسة مثل تلك التى يديرها لارى كينج، MTV، أوبراه وينفرى. إلا أن مثل هذا الأسلوب غير الرسمى له محاذيره، فقد كان هناك إدراك واسع النطاق أن الرئيس كلينتون يفتقد الجاذبية التى يُتوقع أن يتحلى بها الرئيس. وإنه من الصعب مجادلة هذا الاستنتاج إذا ما وضع المرء فى الاعتبار أنه كان أول رئيس يجيب على سؤال فى (MTV) حول نوع الملابس الداخلية التى يرتديها.

---

(٢٥) انظر: David Broder "Sime New3sworthy Presidential CPR," *Wash ington Post National Weekly Edition*, 4-10 June 1990, p.4.

بإيجاز

مصادر سلطة الرئاسة

المصادر الرسمية للسلطة الرئاسية

الرعاية: يملأ الرؤساء مناصب الإدارة العليا بأشخاص ملتزمين ببرامجهم وبشخصيات تمثل مصالح سياسية واقتصادية قوية.

مجلس الوزراء: مجال آخر يمكن للرؤساء أن يعينوا فيه شخصيات لها مصالح سياسية واقتصادية هامة. ويريد الرؤساء من الوزراء أن يضعوا أختامهم على إجراءات اتُّخذ قرار بشأنها بالفعل.

مجلس الأمن القومى: يعتمد بعض الرؤساء بصورة مكثفة على هذه «الوزارة الداخلية» التى تتكون من الرئيس، ونائب الرئيس، ووزراء الخارجية والدفاع والخزانة، والنائب العام.

هيئة موظفى البيت الأبيض: فضَّل الرؤساء بصورة متزايدة الاعتماد على هيئة موظفى البيت الأبيض، التى تتكون من محللين ومستشارين، فى إدارة الفرع التنفيذى.

المكتب التنفيذى للرئيس: هو مجموعة الوكالات الدائمة التى تؤدى مهامًا محددة للرئيس. وتتفاوت أهمية الوكالات من رئيس لآخر، لكن كان يُعتمد بصورة متزايدة على مكتب الإدارة والموازنة من قبل رئيس الفرع التنفيذى (الرئيس).

نائب الرئيس: القيمة الرئيسية لنائب الرئيس انتخابية. إذ يختار المرشحون للرئاسة شركاء لهم فى المعركة الانتخابية ممن يحملون معهم تأييد ولاية لم يكن المرشحون ليفوزوا لولاهم.

المصادر غير الرسمية للسلطة الرئاسية

الانتخابات: بعض الرؤساء الذين يفوزون بالانتخابات بنسبة كبيرة يشعرون بأنهم قد أخذوا تفويضًا، وهو ما يعنى أن الناخبين قد وافقوا على برامجهم وأن على الكونجرس أن يمتثل لذلك.

المبادرة: الرؤساء أقدر كثيرًا من الكونجرس على المبادرة بإجراءات حاسمة لأن الهيئة التشريعية ينبغى أن تحصل على موافقة أغلبية أعضائها على شىء قبل أن تتمكن من المضى قُدُمًا.

أجهزة الإعلام: كانت المؤتمرات الصحفية هى السبيل الرئيسى للنفوذ إلى الرئيس التنفيذى، لكن تستخدم كذلك منتديات أخرى، مثل الخطابات التليفزيونية المباشرة، والأحاديث الإذاعية، والآن عروض المناقشات التليفزيونية.

الحزب: يمكن للحزب أن يكون مصدرًا لإقرار التشريعات ؛ لأن المشرّعين التابعين لحزب الرئيس غالبًا ما يؤيدون التشريع المقدم من قبل رئيس الفرع التنفيذى.

الجماعات: الجماعات التى تقوم بتنظيمها المصالح الإقليمية أو الأمنية، أو المسائل العمالية، أو اهتمامات أصحاب الأعمال، أو المعتقدات الدينية. يمكن أن توفر أساسًا جوهريًا لتأييد الرؤساء.

الشعبية الجماهيرية: الإجراءات الرئاسية الحاسمة، خاصة فى مجال السياسة الخارجية، غالبًا ما تؤدى إلى زيادة شعبية الرئيس. لكن لفترة قصيرة فى العادة. ثم يتغير الاتجاه ليكون نحو تناقص شعبية الرئيس خلال فترة بقائه فى المنصب.

بسبب الكم الكبير من السياسات المقترحة التى تصدر عن البيت الأبيض؛ فإن الرئيس يتحكم فى قدر كبير من اهتمام أجهزة الإعلام.

وبالإضافة إلى المؤتمرات الصحفية الرئاسية، فهناك بالقطع طرق أخرى تصل بين البيت الأبيض والشهرة الإخبارية[٢٦]. فعلى سبيل المثال، كان الرئيس نيكسون يفضل الخطابات التليفزيونية المباشرة، وحاول الرئيس كارتر أن يجعل مبادرته أكثر بساطة وبعدًا عن التكلف عن طريق تطبيق تليفزيونى «لأحاديث المدفأة» التى كان يقدمها الرئيس روزفيلت. وأجاد الرئيس ريجان بصورة غير عادية استخدام خطابات ذروة أوقات المشاهدة، كما أسَّس إذاعات بعد ظهر السبت المنتظمة، والأكثر بعدًا عن الرسميات، وهو تقليد اتَّبعه الرئيس كليتون. كذلك أضاف كليتون أنواعًا مختلفة من المؤتمرات الصحفية المرتجلة والاجتماعات مع أهالى المدن المختلفة.

وربما يكون ما قاله والتر مونديل، عندما كان نائبًا للرئيس عام ١٩٨٠م، قد لخص مادة أجهزة الإعلام بأكملها، بملاحظته أنه لو خيِّر بين سلطة الظهور فى نشرات أخبار

---

(٢٦) انظر: George Edwards III, *At the Margins- Presidential Leadership of Congress* (New Haven: Yale University Press, 1989), chapter 7; and Robert Locander, "The President and the News Media," in *Dimensions of the Modern Presidency*, ed. Edward Kearny (St. Louis: Forum Press, 1981), pp. 49-52.

المساء، وبين حق الاعتراض؛ فإنه سوف يحتفظ بالأولى ويتخلى عن الثانية[٢٧]. ومن غير شك، فإن المضمون هام هو الآخر. فإذا أنت لم تكن موفقًا أمام مراسلى الصحف أو إذا ما تفوهت بأشياء تافهة أو غير لائقة، فإن التغطية الإعلامية يمكن أن تكون كارثة. ونتيجة لذلك، فإن الرؤساء (وكل الشخصيات العامة الهامة الأخرى) يذهبون إلى آماد بعيدة فى التحضير الجيد مقدمًا من أجل *الظهور* بمظهر تلقائى، وهذا هو السبب فى أن واحدة من أعظم المنجزات التكنولوچية بالنسبة للرؤساء فى الخمسين سنة الأخيرة هو لوحة القراءة الشفافة، وهى شاشة شفافة يمكن للمتحدث الرؤية من خلالها كما يمكن لأنظار الحاضرين أن تنفذ من خلال الجانب الخلفى منها كما لو كانت غير موجودة، لكن على الجانب المواجه للمتحدث يظهر نص الخطاب، الذى تتوالى أجزاؤه، ويقرأ المتحدث نص الخطاب كلمة كلمة فى حين أن الحضور الذين لا يشكّون فى شىء، يرون أمامهم شخصية عامة مستعدة تمامًا بصورة غير عادية.

الحزب باعتباره مصدرًا لسلطة الرئيس

على الرغم من أن أهمية الحزب الذى ينتمى إليه الرئيس آخذة فى التراجع، فإنه ما زال بعيدًا عن أن يكون غير هام كمصدر سياسى للسلطة، كما يوضح ذلك الشكل رقم ٦ ـ ٣ بصورة بالغة التأثير. فهذا الشكل يعطى تاريخًا مدته سبعة وأربعون عامًا من «معدل التصويت الناجح للرؤساء»[*] فى الكونجرس ـ نسبة الفوز فى التصويت بالنداء على الأسماء فى الكونجرس عند التصويت على مشروعات القرارات التى يؤيدها الرئيس علنًا ـ لاحظ، على سبيل المثال، أن «معدل التصويت الناجح» بالنسبة للرئيس أيزنهاور بدأ برقم مؤثر للغاية، ٩٠٠ نقطة، لكنه تراجع إلى ٧٠٠ نقطة فى نهاية فترة رئاسته الأولى وإلى أكثر قليلاً من نصف النقاط التى سجلها فى بدايته عند

---

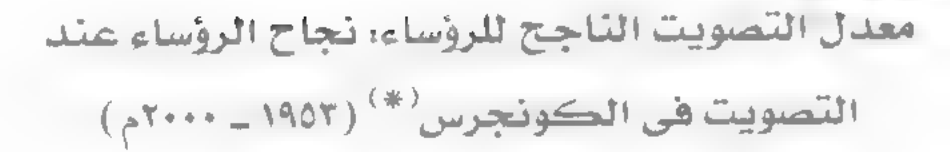
(٢٧) وردت فى كتاب: Timothy E. Cook, *Governing with the News: The News Media as Political Institution* (Chicago: University of Chicago Press, 1998), p. 133.

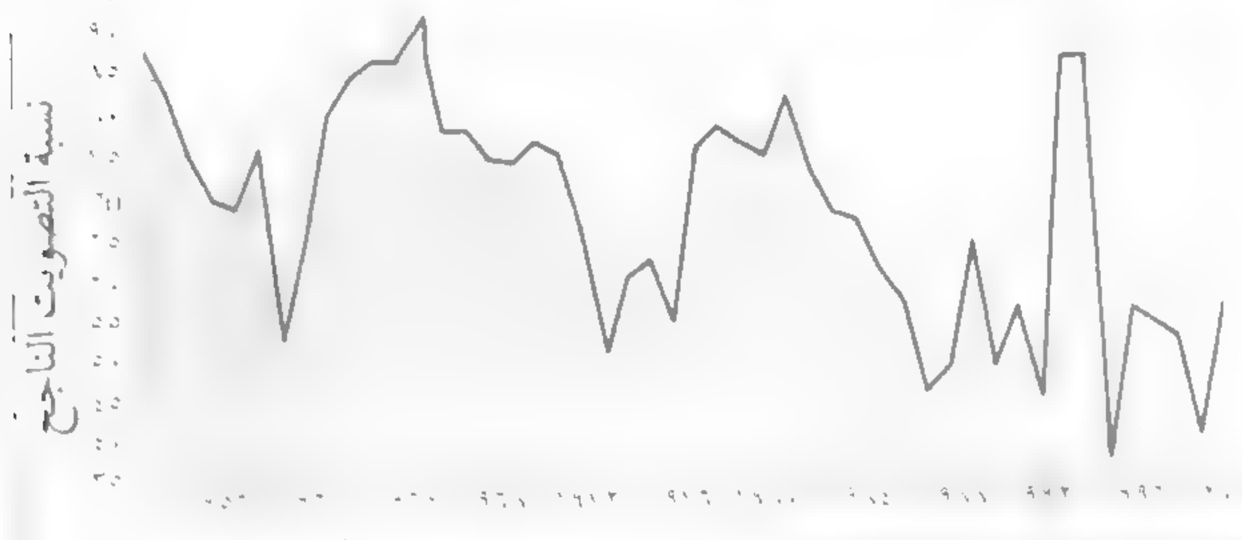
(*) المصطلح المستخدم فى الكتاب هو batting average وهو فى الأصل مصطلح رياضى فى لعبة البيسبول، ويقصد به معدل الضربات الناجحة للضارب، ويحسب بقسمة عدد الضربات الآمنة على عدد مرات حصوله على المضرب. أما هنا فيقصد به عدد مرات التصويت الناجح مقسومًا على عدد مرات تقدمه بمشروعات قوانين إلى الكونجرس ـ (المترجم).

نهاية رئاسته. وكان التفسير المنفرد الأكثر أهمية لهذا التراجع، هو خسارة أيزنهاور لأغلبية الحزب الجمهورى فى الكونجرس بعد عام ١٩٥٤م، ثم استعادته لبعض المقاعد عام ١٩٥٦م، ثم أعقب ذلك خسارة هامة لمقاعد حزبه للديمقراطيين بعد انتخابات ١٩٥٨م.

عاد معدل التصويت الناجح إلى الارتفاع واستمر مرتفعًا بصورة ثابتة خلال سنوات حكم كنيدى وچونسون، لسبب أساسى هو أن هذين الرئيسين كانا يتمتعان بأغلبية الحزب الديمقراطى فى مجلس الشيوخ ومجلس النواب. ومع ذلك فقد هبط معدل التصويت الناجح للرئيس چونسون فى مجلس النواب بصورة واضحة خلال السنتين الأخيرتين من حكمه، على أثر خسارة كبيرة فى مقاعد الديمقراطيين فى انتخابات عام ١٩٦٦م. ولاحظ إلى أى مدى كان معدل نجاح كارتر أعلى من معدل كل من فورد ونيكسون خلال السنتين الأخيرتين من حكمهما؛ لقد كان الفضل فى هذا يعود بوضوح إلى عامل الحزب ـ الأغلبية الكبيرة الديمقراطية فى كل من مجلسى الكونجرس.

وفى الوقت نفسه، للحزب حدوده كمصدر لسلطة الرئاسة، فكلما ازداد توحد حزب الرئيس خلف مطالبه التشريعية، كلما ازداد احتمال توحد حزب المعارضة كذلك. وما لم تكن أغلبية حزب الرئيس كبيرة جدًا، فإن على البيت الأبيض كذلك أن يلتمس من المعارضة أن تعوضه بأصواتها عن الأعضاء المحتم خروجهم على حزب الرئيس نفسه والذين هم من بين أعضائه. وبالتالى، فإن الرئيس غالبًا ما يظهر على أنه فوق التعصب الحزبى حتى يفوز بالتأييد الحزبى الثنائى فى الكونجرس. وهكذا، فعلى الرغم من أن الرئيس كلينتون كان يتمتع بأغلبية ديمقراطية فى المجلسين، خلال العامين الأولين من رئاسته، فقد كان عليه أن يكون حذرًا مع الجمهوريين؛ لأن تمرد أربعة أو خمسة فحسب من الأعضاء الديمقراطيين فى تصويت متقارب فى مجلس الشيوخ ربما يلحق الضرر بتشريع هام لكنه مثير للجدل. وقد يصل اهتمام الرؤساء باتباع إستراتيچية ثنائية الأحزاب، إلى درجة أنهم لا يستطيعون تحمل تكريس أنفسهم كلية لبناء تنظيمات أحزابهم، والعكس بالعكس.





يمكن للحزب السياسى الذى يتبعه الرئيس أن يكون رصيدًا له عندما يسيطر هذا الحزب على الكونجرس. ومع ذلك، إذا ما اتحد الرئيس مع الحزب التابع له حول السياسات؛ فإنه من المحتمل أن تتحد المعارضة كذلك ضده.

الجماعات كمصدر لسلطة الرئيس

تتمثل الحالة الكلاسيكية التى شهدها العصر الحديث حول الجماعات كمصدر لسلطة الرئاسة فى تحالف «الصفقة الجديدة» الذى أعلن تأييده للرئيس فرانكلين روزفيلت(٢٨). كان تحالف «الصفقة الجديدة» مكونًا من مجموعة من المصالح متنافرة ومتناقضة حقًا. ولم تكن بعض هذه المصالح مجموعات مصالح منظمة، لكن كانت

---

(٢٨) سيتم تغطية مجال أوسع من ظاهرة الجماعات فى الفصل الثانى عشر الذى سيكون التركيز فيه على تأثير الجماعات على الحكومة وعلى عمليات صنع السياسة فيها. أما هنا فسيكون اهتمامنا موجهًا بصورة أكبر إلى علاقة الجماعات بالرئاسة والمدى الذى تصبح عنده الجماعات والتحالفات مصدرًا تعتمد عليه الحكومات الرئاسية.

(*) النسب مبنية على التصويت على القرارات التى يأخذها الرئيس موفقًا فيها.
المصدر: *Congressional Quarterly Weekly Report, 6 January 2001, p. 52.*

مصالح إقليمية وإثنية، مثل البيض الجنوبيين، أو من قاطنى المدن الكبيرة فى الشمال الشرقى والغرب الأوسط. أو الزنوج الذين نجحوا فيما بعد فى تنظيم أنفسهم كجماعة مصالح، إضافة إلى ذلك، كان هناك عدد بين جماعات المصالح الكبيرة المنظمة بوعى ذاتى، تتضمن التنظيمات العمالية والزراعية، والمجتمع المالى[٢٩]. وقد تم تجميع كل الأطراف عن طريق توظيفٍ قانونى للولاء ـ ليس فى الوظائف وحدها وإنما فى السياسات كذلك. وقد سمح للعديد من هذه الجماعات بالفعل بكتابة نصوص تشريعاتهم بأنفسهم. وفى المقابل، قدمت هذه الجماعات تأييدها للرئيس روزفيلت ولخلفائه من الرؤساء الديمقراطيين فى معركتهم مع السياسيين المناوئين لهم.

وكان للجمهوريين كذلك قاعدة من تحالف الجماعات، لا تضم فقط الشرائح التقليدية من تنظيمات أنشطة الأعمال المنظمة الموالية لهم. والجماعات ذات الدخول المرتفعة، والمحافظين من جماعة «حزام الشمس ـ Sun belt»[*]، وجماعات إثنية معينة، بل كانت تضم كذلك جانبًا كبيرًا من البيض الجنوبيين الموالين تقليديًّا للحزب الديمقراطى. والذى أصبح الكثيرون منهم الآن جزءًا من «التحالف المسيحى».

وفى عام ٢٠٠٠م، كانت إستراتيجية حملة آل جور الانتخابية قائمة على تعبئة القاعدة الجماهيرية للحزب الديمقراطى مع توجيه مناشدة شعبية إلى الأسر العاملة، والأمريكيين الإفريقيين، والفقراء، وكبار السن من المواطنين. وتمكن من الفوز بتعضيد كل النقابات العمالية الرئيسية، على الرغم من بعض الشكوك التى ساورتهم عن آرائه حول التجارة الدولية. لقد سعى جور، من بعض الوجوه، إلى العودة إلى السياسات الطبقية التى تميزت بها «الصفقة الجديدة» لكن بدون تأييد البيض الجنوبيين.

وعلى النقيض من ذلك، حاول چورج دبليو بوش أن يعيد بناء قاعدة الحزب الجمهورى التى تصدعت خلال عام ١٩٩٨م بسقوط نيوت جينجريتش رئيس مجلس

---

(٢٩) للحصول على معلومات حديثة عن قاعدة الجماعات فى السياسات الرئاسية، انظر:
Thomas Ferguson. "Money and Politics," in *Handbooks to the Modern World- The United States*, vol. 2, ed. Godfrey Hodgson (New York: Facts on File. 1992), pp. 1060-84:
And Lucius J. Barker, ed., "Black Electoral Politics," *National Political Science Review*, vol. 2 (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. 1990).

(*) المقصود بهذا المصطلح ولايات الجنوب، والجنوب الشرقى والجنوب الغربى ـ (المترجم).

النواب السابق. وفى عام ١٩٩٩م، وخلال اجتماع لحكام الولايات من الجمهوريين عقد فى سانت لويس، قام ثلاثة وعشرون حاكمًا من بين تسعة وعشرين، ومعهم تسعة عشر من أعضاء مجلس الشيوخ ومائة وستة وثلاثون عضوًا من أعضاء مجلس النواب من الجمهوريين، بإعلان إقرارهم لجورج بوش كمرشح للرئاسة. وقد فعلوا ذلك لأن بوش بدا لهم أنه المرشح الجمهورى الوحيد الذى يمكنه أن يجمع شمل الحزب وأن يفوز بالرئاسة. وبالتالى، لم تكن إستراتيجية بوش أن يتحدى جور فى صدام مباشر، لكن أن يقوم بتدعيم قاعدة الحزب الجمهورى. ولكى يفعل ذلك، وعد بوش بإجراء تخفيضات كبيرة فى الضرائب لإرضاء جماعات أصحاب الدخل المرتفع، وأبدى تمسكه بقيم العائلة لإرضاء المحافظين من أبناء الريف والمدن الصغيرة.

وظلت قواعد المصالح للحزبين ثابتة لدرجة كبيرة منذ عام ١٩٨٠م، عندما أكمل الحزب الجمهورى استيعابه لغالبية البيض الجنوبيين والمحافظين المتدينين، أما مدى استمرار بقاء هذه التحالفات، فهذا ما لا يمكن التكهن به.

تعطى الجماعات والمصالح تأييدها للرئيس فى مقابل أن يكون لها صوت فى العملية التشريعية.

الرأى العام والتأييد الشعبى كمصدر لسلطة الرئيس (ومسئولية عليه)

مع نمو الحكومة الرئاسية، ظهرت رئاسة ترتبط سلطتها مباشرة بالشعب[٣٠]. فالرؤساء الناجحون ينبغى أن يكونوا قادرين على تعبئة الرأى العام. لكن الرؤساء يميلون إلى أن يتبعوا الرأى العام لا أن يقودوه. والرؤساء الذين يكرسون الكثير من وقتهم لمتابعة استطلاعات الرأى المتقلبة غالبًا ما يكتشفون أنهم تخلفوا خطوات عديدة عن التحولات فى الرأى العام؛ لأن استطلاعات الرأى تنبئ السياسيين بما كان الجمهور يريده أمس، لا ما الذى يفكر فيه غدًا. وكانت تلك بالتأكيد تجربة الرئيس

(٣٠) للاطلاع على كتاب كامل يتناول هذا التحول، انظر: Lowi, *The Personal Presiden.*؛ وللحصول على تحليل لشخصية ديمقراطية الجماهير، انظر:
Benjamin Ginsberg, *The Captive public* (New York: Basic Books, 1986).

كلينتون بين عامى ١٩٩٣ و ١٩٩٤م فى حالة مشكلة إصلاح نظام الرعاية الصحية. فقد أظهرت استطلاعات الرأى التى أجرتها الإدارة بصورة منتظمة تأييد الجمهور للمبادرات السياسية للرئيس ـ إلى أن بدأ مناهضو جهوده فى إيصال رسالتهم ـ وباستخدامهم عدة حملات إعلامية بالغة التأثير، استطاع منافسو كلينتون إقناع الملايين من الأمريكيين أن برنامج الرئيس معقد جدًا، وأنه سوف يقلل من إمكانيات الحصول على الرعاية الصحية. وتُرك الرئيس وهو يروِّج لبرنامج ينقصه التأييد الشعبى.

لقد اعتمد كلينتون على الرأى العام بصورة مكثفة فى تشكيل وتقديم العديد من برامج إدارته. وكان قد استخدم العديد من أعضاء فريق العمل التابع له ليقوم خصيصًا بتشكيل الرأى العام والتأثير عليه. فعلى سبيل المثال، كان ديك موريس يتمتع بشهرة كمتنبئ خارق لاستطلاعات الرأى. لعل واحدة من أهم حالات الاعتماد المصيرية على نتائج الاستطلاعات الحديثة كانت دوره فى قرار كلينتون الذى أعقب الكشف عن الاعتراف المسجل لمونيكا لوينسكى عن علاقتهما فى يناير ١٩٩٨م. فعندما ووجه ببيانات توضح أن الرأى العام كان سلبيًّا بدرجة كبيرة إزاء السلوك الجنسى المشين، قرر كلينتون أن يبقى صلبًا حتى النهاية، وأن يحاول أن يخرج منتصرًا بإنكاره «لأى علاقة جنسية بهذه المرأة ...» وعندما جاء الوقت الذى لم يستطع فيه كلينتون أن يستمر فى إنكار العلاقة، بعد ثمانية أشهر من الشهادة المتصاعدة ضده، فى أغسطس ١٩٩٨م، كان الرأى العام قد تحول بالفعل لصالحه.

إن السياسيين بصفة عامة يكونون فى أحسن حال إذا ما حاولوا أن يفعلوا ما يعتقدون أنه الأفضل، ثم يأملون بعد ذلك أن يقبل الجمهور على التوافق معهم. إلا أن معظم السياسيين يخشون من استخدام مثل هذا التوجه المبسط.

يمكن لقياسات الرأى العام أن توفر معلومات مفيدة. لكنها يمكنها كذلك أن تغرى الرئيس باتباع الرأى العام بدلاً من أن يقوده.

بالإضافة إلى توظيف وسائل الإعلام واستطلاعات الرأى العام، فقد لجأ بعض الرؤساء المُحدَثين، خاصة بيل كلينتون، إلى «النزول إلى الجمهور»، بأن يتوجهوا مباشرة

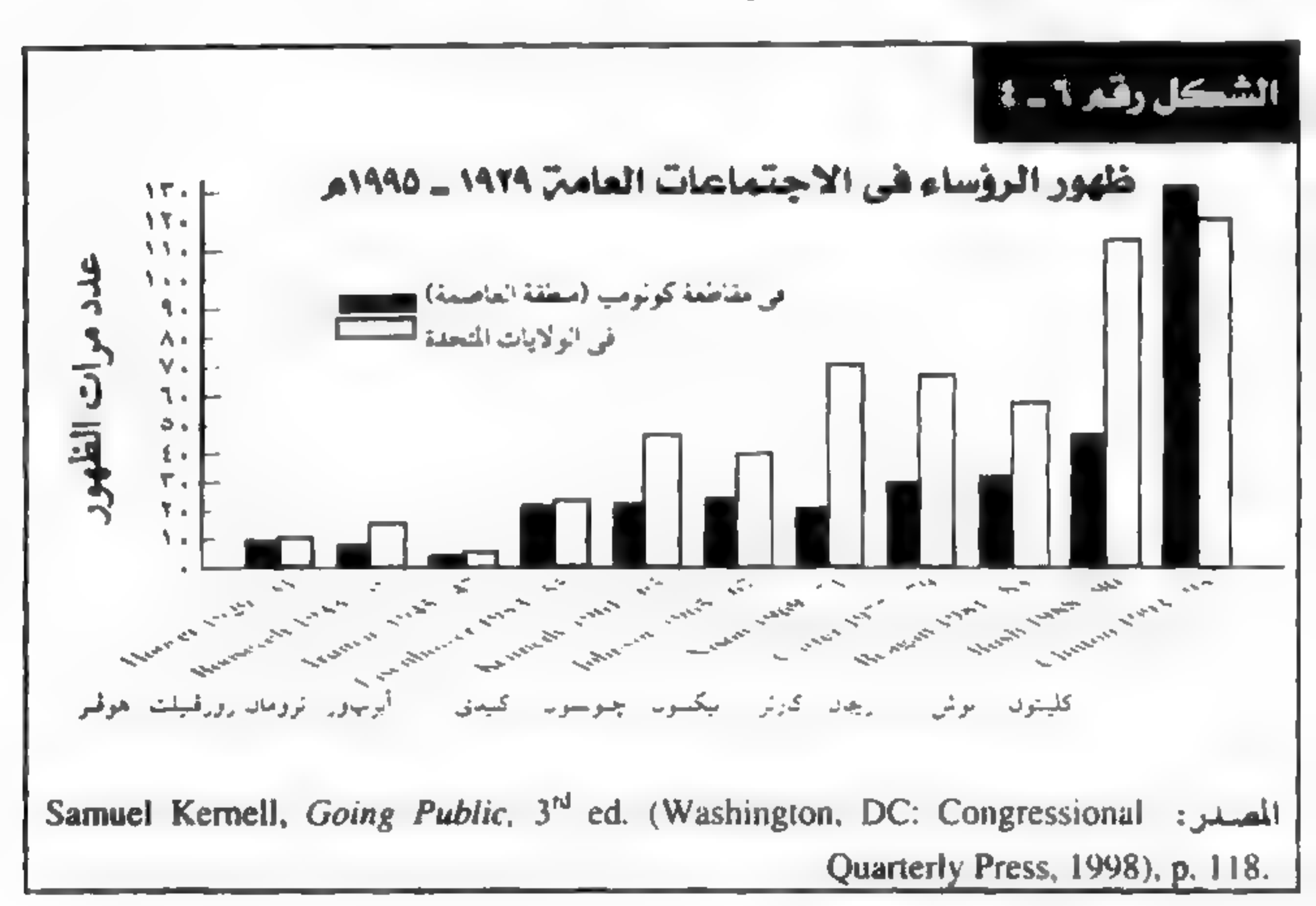
إلى الجمهور الأمريكى للحصول على رضاهم. فإذا ما نجحوا؛ فإنهم قد يستخدمون هذا الرضا كسلاح ضد الكونجرس. إن المكانة الشعبية الهائلة للرئيس كلينتون، كما يدل عليها عدد مرات الظهور العام التى قام بها (انظر الشكل رقم ٦ـ ٤)، ليست إلا أحدث تعبير درامى عن الرئاسة باعتبارها حملة مستمرة لإعادة انتخاب الرئيس. وفى دراسة قام بها أستاذ العلوم السياسية تشارلز أو. چونز يتضح أن الرئيس كلينتون شُغِل بأنشطة شبيهة بالحملات الانتخابية على امتداد فترة رئاسته، وكان أكثر من قاموا بسفريات من الرؤساء الأمريكيين فى التاريخ. ففى خلال الشهور العشرين الأولى من رئاسته، قام بمائتين وثلاث مرات ظهور خارج واشنطن، مقارنة بمائة وثمانية وسبعين ظهورًا لجورج بوش وثمانية وخمسين لرونالد ريجان. وينعكس ميل كلينتون للقيام بجولات بدلاً من المشاركة فى تنظيمات الحزب فى حقيقة أن الرئيسين بوش وريجان كرسا ٢٥ فى المائة من مرات ظهورهما للمناسبات الحزبية، بينما كانت النسبة المماثلة لكلينتون ٨ فى المائة فقط[٣١]. وخلال الجدال الذى ثار حول الانحرافات التى صاحبت تمويل الحملة الانتخابية عام ١٩٩٧م، حضر كلينتون العديد من المناسبات المخصصة لجمع التبرعات لجمع ما يكفى لدفع ثلاثين مليون دولار أو أكثر، قيمة الدين المترتب عن الحملة الانتخابية الرئاسية عام ١٩٩٦م. وفى حقيقة الأمر، لم يتوقف كلينتون طيلة اللحظات المؤلمة لفضيحة مونيكا لوينسكى عن جمع التبرعات، وكان على اللجنة القومية للحزب الديمقراطى أن تضيف المزيد من الموظفين للرد على المكالمات التليفونية والرسائل التى استجابت بصورة إيجابية لنداءات كلينتون. هذا هو جوهر الحملة الانتخابية الدائمة.

ورغم أن الوقت لا يزال مبكرًا لإعداد مقارنة مباشرة بين الرئيس چورج دبليو بوش والرؤساء السابقين عليه، فإن البيانات الخاصة بالمائة يوم الأولى من رئاسته تشير إلى أنه يسير على خطى بيل كلينتون. فخلال المائة يوم الأولى، حضر الرئيس بوش مناسبات فى ست وعشرين ولاية، وهو رقم يعادل تقريبًا عدد الولايات التى زارها

---

(٣١) دراسة مقتبسة من مقال:
Ann Devroy. "Despite Panetta Pep Talk, White House Aides See Daunting Task", "*Washington Post*, 8 January 1995, p. A4.

خلال حملته الانتخابية بأكملها طيلة عامى ١٩٩٩ و٢٠٠٠م وخلال المائة يوم الأولى، قام كلينتون بزيارة خمس عشرة ولاية. بينما قام ريجان بزيارة ولايتين اثنتين، وقام كارتر بزيارة سبع ولايات! وفى خلال هذه المدة عقد الرئيس بوش ثلاثة اجتماعات لمجلس الوزراء، بينما عقد الرئيس كلينتون أربعة اجتماعات. وقارن هذا بالرئيس ريجان الذى عقد اثنى عشر اجتماعًا خلال المائة يوم الأولى، والرئيس كارتر الذى عقد سبعة عشر اجتماعًا فما الذى يعنيه هذا بالنسبة لصورة «الحملة الانتخابية الدائمة» التى يشعر كل الرؤساء قريبى العهد بأنه من الضرورى إدارتها؟(٣٢)



المصدر: Samuel Kernell, *Going Public*, 3rd ed. (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1998), p. 118.

ينبغى على الرؤساء الناجحين أن يكونوا قادرين على تعبئة الرأى الجماهيرى لصالحهم للإبقاء على توافق الكونجرس معهم، حتى لو استعانوا بكل المصادر المؤسسية والسياسية الأخرى. لكن كما سوف نرى، فإن كل رئيس ينجح إلى أن يستهلك المصادر الجماهيرية. وفى واقع الأمر، يدرك كل إنسان أن الرؤساء يقومون

(٣٢) Data on the first one- hundred days were taken from *The Economist*, "On Target, So Far," 28 April 2001, p. 28.

بصفة دائمة بتوجيه نداءاتهم إلى الجماهير من فوق رءوس الكونجرس ومجتمع واشنطن. لكن لا يحدث أن تنقلب الجماهير إلى جموع من الأغبياء. فالشعب الأمريكى ينفعل بأفعال الرؤساء وليس بأحاديثهم المجردة أو الأدوات الأخرى لصناعة صورهم.

ويمكن أن نشهد حساسية الشعب لأفعال الرؤساء فى ميل كل الرؤساء إلى فقدان التأييد الشعبى. هذا الميل العام للانحدار أمر متوقع إذا ما اتصف الناخبون الأمريكيون بالتعقل، بالنظر إلى أن كل إجراء يتخذه الرئيس تقريبًا يمكن أن يكون مثيرًا للانشقاق، يوافق عليه بعض الناخبين، ويرفضه البعض الآخر. ولهذا الرفض الشعبى لإجراءات معينة تأثير تراكمى على تصنيف الأداء الكلى للرئيس. ولذلك يُوَاجه كل الرؤساء بمشكلة تعظيم تصنيفات الموافقة. كما يتفاعل الجمهور عامةً بشكل إيجابى مع إجراءات الرؤساء فى مجال السياسة الخارجية، أو بصورة أدق، مع الأحداث الدولية التى ترتبط بالرئيس. ويطلق المحللون على هذا *«مؤثر التكاتف»* (*)، إلا أن مؤثر التكاتف ينقلب ليكون مجرد نقض وقتى للميل العام للرؤساء إلى فقدان التأييد الشعبى.

يميل تصنيف الموافقة لرئيس ما إلى الارتفاع أثناء أى أزمة دولية، ويميل إلى الانخفاض أثناء أى خلاف داخلى، رغم أن « مؤثر التكاتف » يبدو قصير العمر.

ليس هناك خطأ غريزى فى مؤثر التكاتف، وربما كان من الواجب الثناء على الأمريكيين لتعقلهم الجماعى وأن يُشَجَّعوا على الاستمرار فى التكاتف مع الرئيس تجاوبًا مع الأحداث الدولية الهامة. لكنه ليس بالموقف الصحى فى دولة ديمقراطية أن يكون على الرئيس أن يختار بين الشعبية والدبلوماسية.



(*) rallying effect

مراجعة الفصل

تم تأسيس الحكومة الرئاسية فى نصوص الدستور الذى نص على وحدة تنفيذية وجعل من الرئيس رأسًا للدولة ورأسًا للحكومة كذلك. واستعرض القسم الأول من هذا الفصل سلطات كل من: رئيس الدولة بسلطاته العسكرية والقضائية والدبلوماسية ؛ ورئيس الحكومة بسلطاتها التنفيذية والعسكرية والتشريعية. لكن الرئاسة كانت تابعة لحكومة الكونجرس خلال القرن التاسع عشر وجزء من القرن العشرين ؛ حيث أسهمت الحكومة القومية بدور فى قليل من المهام الداخلية وكانت غير نشطة أو لها نشاط متفرق فى الشئون الخارجية.

وأوضح القسم الثانى من الفصل صعود الحكومة الرئاسية الحديثة بعد فترة طويلة من حكومة الكونجرس. وليس هناك سر فى التحول إلى حكومة تتمركز حول الرئاسة. لقد بنى الكونجرس الرئاسة الحديثة بصورة ضرورية خلال الثلاثينيات بأن فوض لها، لا مجرد سلطة تنفيذ البرامج الضخمة «الصفقة الجديدة»، ولكن بأن فوضها كذلك فى سلطته التشريعية فى صنع السياسة. إن الوزراء، والتعيينات الرئاسية العليا الأخرى، وهيئة موظفى البيت الأبيض، والمكتب التنفيذى للرئيس، هى بعض من المصادر المؤثرة للسلطة الرئاسية.

وركز القسم الثالث على المصادر غير الرسمية لسلطة الرئاسة، وبصفة خاصة على الحزب السياسى الذى يتبعه الرئيس، وتحالفات الجماعات المساندة، والنفوذ إلى وسائل الإعلام، ومن خلال ذلك، إلى ملايين الأمريكيين الذين يشكلون الجماهير العامة، وليست هذه المصادر بغير ثمن وبغير مخاطر. وإن علاقة طيبة مع الجمهور هى أقدر المصادر الحديثة لسلطة الرئيس، لكن استطلاعات الرأى تشير إلى أن تقييمات الجمهور

لأداء الرئيس تميل إلى الهبوط بمرور الوقت. ولا شيء سوى الإجراءات أو الأحداث الدولية يمكن أن ترفع من تصنيفات أداء الرئيس، ولفترة قصيرة فحسب. وهذا يعنى أن الرؤساء ربما يقعون تحت إغراء استخدام السياسة الدولية لأهداف داخلية.

التسلسل التاريخى للرئاسة

الأحداث	التطورات المؤسسية
١٧٨٠م	
انتخاب الرئيس چورچ واشنطن أول رئيس (١٧٨٩م)	الرئيس يضع أساس السلطات فيما يتعلق بالكونجرس (١٧٨٩م)
١٨٠٠م	
انتخاب توماس چيفرسون رئيسًا (١٨٠٠م). تعيينات «منتصف الليل» القضائية يجريها چون آدمز قبل أن يترك منصبه (١٨٠١م). الكُوكَس الجمهورى يختار چيمس ماديسون الذى انتخب رئيسًا (١٨٠٨م). انتخاب أندرو چاكسون رئيسًا (١٨٢٨م). حقبة الرؤساء الضعفاء (مارتن ڤان بورن، ويليام هاريسون، چيمس پولك، زاكرى تايلور، فرانكلين پيرس، چيمس بيوكانان) (١٨٣٦ ـ ١٨٦٠م).	انتقال معظم السلطة من الفيدراليين إلى الجمهوريين الچيفرسونين (١٨٠١م). قضية *ماربرى ضد ماديسون* يقضى الحكم فيها بأن الكونجرس والرئيس يخضعان للمراجعة القضائية (١٨٠٣م). الكونجرس يسيطر على الترشيحات الرئاسية من خلال «الكوكس الملكى» (١٨٠٤ـ ١٩٣١م). تقوية الرئاسة، بدء نظام مؤتمرات الترشيح للرئاسة (ثلاثينيات القرن التاسع عشر).
١٨٦٠م	
انتخاب إبراهام لنكولن رئيسًا (١٨٦٠م). اتهام الرئيس أندرو چونسون بالإخلال بواجبات وظيفته (١٨٦٨م). التصنيع، الخطوط الحديدية الكبيرة، المؤسسات الاقتصادية الكبيرة (ستينيات إلى تسعينيات القرن التاسع عشر). الحرب العالمية الأولى (١٩١٤ـ ١٩١٨م)	«الديكتاتورية الدستورية» أثناء وبعد الحرب الأهلية (١٨٦١ ـ ١٨٦٥م). الكونجرس يستعيد المبادرة فى التحرك (١٨٦٨ ـ ١٩٣٣م). قضية *«بشأن نيجل»* ـ المحكمة العليا تحكم بالتدخل واسع النطاق للدستور فى حقوق، وواجبات، والتزامات الرئيس (١٨٩٠م).

الأحداث	التطورات المؤسسية
١٩٢٠م	
الكونجرس يرفض الموافقة على مشروع ويلسون الخاص بعصبة الأمم (١٩١٩ ـ ١٩٢٠م).	قانون الموازنة والمحاسبة : الكونجرس يصدر قانونًا خاصًا بالموازنة التنفيذية (١٩٢١م).
فرانكلين روزفيلت يقترح برامج «الصفقة الجديدة» لتحقيق الانتعاش الاقتصادي بعد «الكساد» (١٩٣٣م).	الكونجرس يوافق على البرامج الأولى لـ «الصفقة الجديدة» ، حقبة الحكومة الرئاسية (ثلاثينيات القرن التاسع عشر).
تورط الولايات المتحدة في الحرب العالمية الثانية (١٩٤١ ـ ١٩٤٥م).	*قضية الولايات المتحدة ضد بينك* ـ المحكمة العليا تؤكد على قانونية الاتفاقيات التنفيذية في العلاقات الدولية (١٩٤٢م).
١٩٥٠م	
الحرب الكورية دون إعلان (١٩٥٠ ـ ١٩٥٣م).	*قضية «مصادرة الصلب»* تقر بأن سلطة الرئيس ينبغي أن يكون مصرحًا بها بواسطة قانون وليست داخلة ضمن طبيعة الرئاسة (١٩٥٢م).
قرار خليج تونكين (١٩٦٤م) : بدء إرسال القوات إلى فيتنام (١٩٦٥م).	تنفيذ برنامج المجتمع العظيم : الرئيس يبعث بقوات إلى فيتنام دون استشارة الكونجرس (١٩٦٥م).
١٩٧٠م	
مسألة ووترجيت (١٩٧٢م) : الكشف عن خفايا ووترجيت (١٩٧٣ ـ ١٩٧٤م).	بدء استعادة قوة الكونجرس ـ قانون سلطات الحرب (١٩٧٣م) قانون الموازنة والاحتجاز (١٩٧٤م).
نيكسون يصبح أول رئيس يستقيل : جيرالدفورد يخلف نيكسون بعد استقالته (١٩٧٤م).	*قضية INS ضد شادها* ـ المحكمة العليا تحكم بأن الاعتراض التشريعي «الفيتو ـ Veto» غير دستوري (١٩٨٣م).
انتخاب ريجان يبدأ عصرًا جمهوريًا جديدًا من اقتصاديات «جانب الإمدادات» ، وتفكيك اللوائح ، وبناء القوة العسكرية (١٩٨٠ ـ ١٩٨٨م).	قانون جرام ـ رودمان يسعى إلى احتواء عجز الإنفاق (١٩٨٥م).
الكشف عن مسألة إيران ـ كونترا (١٩٧٨ ـ ١٩٨٦م).	انتهاء الحرب الباردة يضع تركيزًا جديدًا على السياسة الخارجية (١٩٨٩م).
انتخاب بوش بناء على وعد بعدم فرض ضرائب جديدة (١٩٨٨م).	

الأحداث	التطورات المؤسسية
١٩٩٠م	
انتخاب كلينتون ينهى «الحكومة المقسمة» (١٩٩٢م). سيطرة الجمهوريين على كلا مجلسى الكونجرس تعيد «الحكومة المقسمة» (١٩٩٤م). إعادة انتخاب كلينتون ولكن مع استمرار الحكومة المقسمة (١٩٩٦م). الديمقراطيون يعكسون الوضع فى الانتخابات النصفية ويفوزون بمقاعد فى مجلس النواب (١٩٩٨م). استمرار عملية توجيه الاتهام للرئيس بالإخلال بواجبات وظيفته، بالرغم من الانتخابات وتصنيفات الوظائف العليا لصالح كلينتون (١٩٩٨ ـ ١٩٩٩م).	عاصفة الصحراء تحدد إدارة السياسة الخارجية لما بعد الحرب الباردة (١٩٩١م). كلينتون يجتذب الديمقراطيين نحو اليمين بأول موازنة تهدف إلى تخفيض العجز (١٩٩٣م). كلينتون يفشل فى استصدار قانون الرعاية الصحية والإصلاح الحزبى (١٩٩٤م). الكونجرس يعطى الرئيس سلطة الاعتراض المحدود على بنود منفردة بالنسبة للاعتمادات (١٩٩٧م). المحكمة العليا ترفض منح الرئيس حصانة من التقاضى المدنى فى قضية *كلينتون ضد چونز* (١٩٩٧م). اتهام الرئيس بالإخلال بواجبات وظيفته لا يردع الرئيس، خاصة فى مجال السياسة الخارجية (١٩٩٧ ـ ١٧٩٨م). المحكمة العليا تصدر حكمها بأن سلطة الاعتراض المحدود على بنود الاعتمادات غير دستورية (١٩٩٨م). كوسوفو تسيطر على سياسة أمريكا الخارجية (١٩٩٩م).
٢٠٠٠م	
فوز بوش فى الانتخابات بفارق ضئيل يعيق «السلطة الرئاسية» (٢٠٠١م).	بوش يحرز انتصارًا مبكرًا حول تخفيضات الضرائب؛ مبادرات رئيسية حول صواريخ الدفاع الإستراتيچى وتغيير التوجه من أوروبا إلى آسيا.



المصطلحات الرئيسية:

الاتفاقية التنفيذية	: هى اتفاقية بين الرئيس ودولة أخرى ـ ولها قوة المعاهدة ولكن لا تتطلب الأخذ بنصيحة الكونجرس وموافقته.
الاعتراض	: هو السلطة الدستورية للرئيس لرفض القوانين التى يقرها الكونجرس. ويمكن نقض الاعتراض الرئاسى بأغلبية ثلثى أصوات كل مجلس من مجلسى الكونجرس.
اعتراض بند ـ خط	: هو السلطة التى تسمح لحاكم الولاية (أو الرئيس) بشطب مواد معينة (بنود) من مشاريع القوانين التى يصادق عليها المجلس التشريعى. وبدون اعتراض البند المنفرد، يجب على حاكم الولاية (أو الرئيس) أن يقبل أو يرفض مشروع القانون بأكمله.
الاعتراض الضمنى	: هو اعتراض من جانب الرئيس يحدث عندما لا يتخذ الرئيس أى إجراء رسمى بالنسبة لمشروع قانون مقدم له. فإذا ما انفض مجلس الشيوخ خلال عشرة أيام من الموافقة على مشروع القانون، ولم يقم الرئيس بالتوقيع عليه؛ فإن المشروع يعتبر معترضًا عليه.
الإفادة التشريعية	: هى عملية تمكن الرئيس من أن يطلب من كل وكالات الفرع التنفيذى أن يتقدموا من خلال مدير الموازنة بكل طلباتهم الخاصة باستصدار تشريعات جديدة ومعها تقديرات احتياجاتهم فى الموازنة.
الأمر التنفيذى	: هو مبدأ أو لائحة يصدرها الرئيس ويكون لها مفعول التشريع وصفته الرسمية.
تفويض (انتخابى)	: هو ادعاء يسوقه المرشح الفائز بأن جموع الناخبين قد أعطته سلطة خاصة لتنفيذ الوعود التى قطعها على نفسه أثناء الحملة الانتخابية.
الرعاية	: هى المصادر المتاحة لمن يحتلون المناصب العليا، وغالبًا ما تكون فى صورة توفير فرص لتعيينات حزبية فى مناصب مختلفة وتقديم منح وتراخيص. أو امتيازات أخرى لأنصارهم.
السلطات الأصيلة	: هى السلطات التى يطالب الرئيس باستحقاقه لها وتكون غير واردة فى الدستور، ولكن يستدل عليها منه.
السلطات المفوضة	: هى السلطات الدستورية التى توكل إلى إحدى الوكالات الحكومية ولكن تُمارَس بواسطة وكالة أخرى بإذن صريح من الأولى.
مؤثر التكاتف	: هو رد الفعل المواتى عادة من جانب الجمهور إزاء الإجراءات

الرئاسية فى مجال السياسة الخارجية، أو بصورة أدق، القرارات التى تتخذ أثناء الأزمات الدولية.

مجلس الأمن القومى : هو مجلس رئاسى استشارى حول السياسية الخارجية مكون من الرئيس ونائب الرئيس ووزراء الخارجية، والدفاع والخزانة والمدعى العام والرسميين الآخرين الذين يدعوهم الرئيس. وللمجلس هيئة موظفين من المتخصصين فى السياسة الخارجية.

مجلس الوزراء : يتكون من السكرتيرين أو المديرين الرئيسين (الوزراء)، للوزارات الرئيسية للحكومة الفيدرالية. ويكون تعيين السكرتيرين ـ الوزراء بواسطة الرئيس مع موافقة من مجلس الشيوخ.

المجمع الانتخابى : يتكون من الناخبين الذين يصوتون لانتخاب الرئيس من كل واحدة من الولايات، والذين يجتمعون كلٌ فى عاصمة ولايته لإعطاء أصواتهم لانتخاب الرئيس ونائب الرئيس.

۞ ۞ ۞

للمزيد من القراءات:

Drew, Elizabeth. *On the Edge: The Clinton Presidency* New York: Simon & Schuster, 1994.

Lowi, Theodore J. *The Personal President: Power Invested, promise Unfulfilled.* Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985.

Milkis, Sidney M. *The President and the Parties: The Transformation of the American Party System since the New Deal.* New York: Oxford University Press, 1993.

Neustadt, Richard E. *Presidential Power: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, rev. ed. New York: Free Press, 1990.

Pfiffner, James p. *The Modern Presidency.* New York: St. Martin's Press, 1994.

Polsby, Nelson, and Aaron Wildavsky. *Presidential Elections*, 10^{th} ed. New York: Free Press, 2000.

Skowronek, Stephen. *The Politics Presidents Make: Presidential Leadership from John Adams to George Bush.* Cambridge: Harvard University Press, 1993.

SpitZer, Robert. *President and Congress: Executive Hegemony at the Crossroads of American Government* New York: McGraw- Hill, 1993.



الفصل السابع

الفرع التنفيذى:

البيروقراطية فى الديمقراطية

أثناء الحملة الانتخابية فى عام ١٩٨٠م، وعد الرئيس رونالد ريجان بحل وزارتى الطاقة والتعليم كجزء من التزام «ثورة ريجان» بـ«تنحية الحكومة عن كواهلنا». وادعى أن إلغاء وزارة الطاقة لن يوفر ٢٥٠ (مائتين وخمسين) مليون دولار فقط على فترة السنوات الثلاث فحسب، لكنه، فوق ذلك، سوف يسمح للسوق الحرة بتنمية نظام أفضل بكثير لإنتاج الطاقة وتوزيعها. فى الوقت نفسه، انتقد الجمهوريون الرئيس كارتر لإنشائه وزارة التعليم فى الأساس بهدف سداد دينه لـ«اتحاد التعليم القومى» ذى النفوذ لمساندته السياسية. وبعد انتخاب الرئيس ريجان، ووفاءً بوعوده الانتخابية، عين على رأس هاتين الوزارتين شخصين، كانا ملتزمين علنًا بإلغاء وزارتيهما، ووظيفتيهما بالتالى.

وبالرغم أن وزارتى الطاقة والتعليم لم تنشئا إلا فى عامى ١٩٧٧ و١٩٨٠م على التوالى، إلا أنه كان لهما مناصرين أقوياء. وقد نما هذا الدعم الشديد لكلا الوزارتين فى الكونجرس، بما فى ذلك دعم بعض الأعضاء الذين كانوا، بخلاف ذلك، يدعمون برنامج ريجان للخفض الضريبى، وخفض موازنة الإنفاق الداخلى، وزيادة موازنة الدفاع. وبحلول عام ١٩٨٤م، بدا أن الرئيس ريجان قد غير رأيه، مشيرًا إلى أنه «لم يكن فى نيته إلغاء وزارة التعليم فى ذلك الوقت». وكما تم تأجيل خطط إلغاء وزارة الطاقة وإسناد أعمالها إلى وزارات أخرى لتصل إلى ذلك الطريق المسدود، وهو: «المزيد من المناقشة».

جوهر التحليل

- بالرغم من المشكلات التى تسببها البيروقراطية، إلا أنها ضرورية للحفاظ على النظام فى مجتمع كبير.
- إن حجم البيروقراطية كبير، ولكنه لم ينم وبسرعة أكبر من نمو الاقتصاد أو السكان بصورة شاملة.
- تختلف الوكالات الحكومية فى مستويات استجابتها للرئيس وللسياسيين المعينين من قبله، ولأعضاء الكونجرس ولجانه، وللمصالح التجارية والخاصة.
- وتتطلب البيروقراطية المسئولة ما هو أكثر من قوة الرئيس والرقابة الإدارية.
- لقد فوض الكونجرس الكثير من سلطته التشريعية للرئيس وللبيروقراطية؛ وتستخدم لجان الكونجرس الإشراف لتحاسب البيروقراطية.

وقد قام الرئيس ريجان بالفعل بتنحية عدد من العاملين بعد بدئه فى مهام عمله، ثم حاول جاهدًا الاستمرار فى تنحية المزيد، إلا أن عدد الموظفين الفيدراليين، رغم التزامه بهذا، زاد بالفعل بحوالى ثمانية عشر ألف موظف فى العام الأول من ولايته. وبالرغم من استمرار الرئيس ريجان فى تنديده بـ«الحكومة الكبيرة»، إلا أنه انسحب من هذه الحلبة منهزمًا عام ١٩٨٤م.

أسئلة محورية

- **ظاهرة البيروقراطية**

لماذا توجد البيروقراطيات؟ هل نمت البيروقراطية الفيدرالية بصورة كبيرة للغاية؟

ما الأدوار التى يضطلع بها بيروقراطيو الحكومة؟

- **الوكالات وسياساتها**

ما هى الوكالات التى تكوِّن الفرع التنفيذى؟

كيف يمكن تصنيف هذه الوكالات طبقًا لمهامها؟

- **السيطرة على البيروقراطية**

كيف يمكن للبيروقراطية والديمقراطية أن يتعايشا معًا؟ ما هى الأساليب الشائعة القائمة حاليًّا للسيطرة على البيروقراطية؟

كيف يمكن للرئيس والكونجرس إدارة البيروقراطية والإشراف عليها؟

ما هو الأسلوب الأكثر كفاءة لضمان وجود بيروقراطية مسئولة؟

وبعد أحد عشر عامًا، فى يناير ١٩٩٥م، كان أحد أول الالتزامات للكونجرس الجمهورى الـ١٠٤، هو حل هاتين الوزارتين نفسيهما بالإضافة إلى وزارة ثالثة ألا وهى وزارة التجارة. إلا أنه بحلول عام ١٩٩٧م، كانت الوزارات الثلاث لا تزال نابضة جدًا بالحياة. وتم خفض موازنة الطاقة بشكل ضئيل من المبلغ الذى خصص لها عام ١٩٩٥م البالغ ١٥ مليار دولار إلى المبلغ الذى خصص لها عام ١٩٩٧م البالغ ١٤.٢ مليار دولار، فى حين تم خفض موازنة التعليم بنسبة تزيد قليلاً؛ من ٣٢.٣ مليار دولار إلى ٣٠.٢ مليار دولار. وتم خفض موازنة وزارة التجارة من ٤ مليار دولار إلى ٣.٧ مليار دولار. واختفت فى الواقع حملة حل الوزارات الثلاث[1].

ما هى ظاهرة البيروقراطية تلك التى يبدو أنها تتوسع برغم سياسات وضع ضوابط لها؟ ما هو هذا الهيكل الذى يمثل إحباطًا لكل رئيس؟ لماذا تبدو وكأن لها حياتها الخاصة بها برغم جهود كل رئيس لجعلها تستجيب للناخبين وللرأى العام؟ كيف يتسنى للوكالات التى تتكون من عاملين تابعين بدرجة كبيرة أن تقاوم الجهود السديدة لإعادة تنظيم مناصبهم أو إلغائها؟

سوف نركز فى هذا الفصل، على البيروقراطية الفيدرالية ـ ذلك الهيكل الإدارى الذى يشكل، على أساس يومى، الحكومة الأمريكية ـ وسوف نسعى **أولاً**: للإجابة على هذه الأسئلة عن طريق تعريف البيروقراطية ووصفها كظاهرة اجتماعية وسياسية. **ثانيًا**: سوف ننظر بالتفصيل فى البيروقراطية الأمريكية فى حالة عملها عن طريق اختبار الوكالات الإدارية الكبرى التابعة للحكومة، ودورها فى العملية الحكومية، وسلوكها السياسى. إن هذه التفاصيل الإدارية تشكل قلب وروح الحكومة الحديثة وسوف تستثير السؤال الخاص بالجزء الثالث والأخير من الفصل: «هل يمكن جعل البيروقراطية مسئولة أمام الرئيس والكونجرس؟ هل يمكن أن تتعايش البيروقراطية مع الديمقراطية؟

---

(١) لدراسة جيدة للغاية حول سياسة (ومشكلة) إلغاء الوكالات الحكومية، انظر:

"Pressure to Curtail EPA Boomeranged ... But GOP Can Claim Some Influence," *Congressional Quarterly*, 7 September 1996, pp. 2518-19.

ظاهرة البيروقراطية

بالرغم من انتشار واستمرار الشكاوى فيما يتعلق بالـ« بيروقراطية » ، إلا أن أغلب الأمريكيين يقرون أن الحفاظ على النظام فى مجتمع كبير يعد مستحيلاً بدون جهاز حكومى كبير من نوع ما. وعندما نقر ما تقوم به وكالة حكومية ، فإننا نعطى للظاهرة اسمًا إيجابيًّا ، *الإدارة* ؛ وعندما نعترض ، فإننا نسمى تلك الظاهرة *« البيروقراطية »*[٢].

وفى حين أن المصطلحين « الإدارة » و« البيروقراطية » عادة ما يتم استخدامهما بالتبادل ، إلا أنه من المفيد أن نفرق بين الاثنين. فمصطلح « الإدارة » أكثر المصطلحين شمولاً ، فهو يشير إلى جميع الطرق التى قد يستخدمها البشر لتنسيق جهودهم بشكل منطقى لتحقيق هدف مشترك. وينطبق هذا على المؤسسات الخاصة والعامة على السواء. فى حين يشير مصطلح *البيروقراطية* إلى المكاتب ، والمهام ، ومبادئ التنظيم التى يتم توظيفها فى الإدارة الأكثر رسمية والأكثر استدامة. ويتولى صندوق « بإيجاز » التالى تعريف البيروقراطية عن طريق تحديد مواصفاتها الأساسية.

بإيجاز

السمات الست الأساسية للبيروقراطية

تقسيم العمل

من أجل زيادة الإنتاجية ، يتخصص العاملون.

ينمى كل منهم مهارة فى وظيفة محددة ثم يؤدى عمله فى هذه الوظيفة بصورة روتينية.

تخصيص المهام

يعتمد كل عامل على مخرجات العاملين الآخرين.

لا يقوم عامل واحد بصنع منتج كامل بمفرده.

تخصيص المسئوليات

تصبح المهمة مسئولية شخصية وتعاقدية.

---

(٢) تم أخذ عنوان هذا القسم من عمل سوسيولوجى هام كتبه « مايكل كروزير » Michael Crozier ، *ظاهرة البيروقراطية The Bureaucratic Phenomenon* (شيكاغو : مطبعة جامعة شيكاغو ، ١٩٦٤م).

الإشراف

هناك سلسلة متصلة من الأوامر تربط بين الرؤساء والمرءوسين من أعلى لأسفل للتأكد من التواصل المنتظم بين العاملين ومستويات المؤسسة.

يعهد لكل واحد من الرؤساء بالإشراف على عدد محدود من المرءوسين ـ هذه هى فترة الرقابة.

شراء عمالة التفرغ الكامل

تراقب المؤسسة بصفة مستمرة وجود العمل فى وظيفته. بحيث يمكن إسناد مهمة إلى كل عامل والتزامه بها.

تحديد التدرج الوظيفى داخل المؤسسة

مسارات الأقدمية، ومعها حقوق المعاش والترقيات تصمم جميعها لتشجيع العاملين على الارتباط بالمؤسسة.

المؤسسة البيروقراطية

تقسيم العمل هو محور البيروقراطية. أما مفتاح فاعلية البيروقراطية فهو تنسيق الخبراء لأداء المهام المعقدة. وإذا كانت جعلت البيروقراطية لكل عامل تخصص بهدف اكتساب الكفاءات، فيجب إذًا على كل عامل أن يعتمد على مخرجات العاملين الآخرين، وذلك يتطلب توزيعًا دقيقًا للوظائف والموارد. ولا مناص من تحول البيروقراطية إلى تسلسلية، متخذة فى الأغلب شكلاً هرميًا. فى قاع المؤسسة يوجد العمال الأقل مهارةً وتخصصًا؛ ويمكن لمشرف واحد التعامل مع عدد كبير نسبيًّا من هؤلاء العمال. وعلى المستوى التالى من المؤسسة؛ حيث يوجد عمال على درجة أعلى من التخصص، يشمل الإشراف على العمل وتنسيقه عددًا أقل من العمال لكل مشرف. وفى اتجاه قمة المؤسسة، يضطلع عدد صغير للغاية من الموظفين التنفيذيين ذوى المستويات العالية «بإدارة» المؤسسة، وهو ما يعنى تنظيم وإعادة تنظيم جميع المهام والمسئوليات، بالإضافة إلى تدبير الإمدادات المناسبة، وتوزيع مخرجات المؤسسة على السوق (إذا كانت مؤسسة من «القطاع الخاص») أو على الجمهور.

حجم الخدمة الفيدرالية

يحب الأمريكيون الشكوى من البيروقراطية. ولا يحب الأمريكيون الحكومة

الكبيرة؛ لأن الحكومة الكبيرة تعنى بيروقراطية كبيرة، والبيروقراطية تعنى *الخدمة الفيدرالية* ـ حوالى ٢.٧٨ مليون مدنى و١.٤٧ مليون موظف حربى[٣]. وتُعدُّ الوعود بتخفيض حجم البيروقراطية مطالب شعبية للحملات الانتخابية؛ وتعتبر «إزالة السمنة» عن طريق خفض كبير فى عدد الموظفين الفيدراليين طريقة مؤكدة لخفض العجز. وقد جعل الرئيس بيل كلينتون منها أولوية، بالرغم من أن الحزب الديمقراطى كان عادة الحزب المؤيد للتوسع. وكان من أنجح جهود الرئيس كلينتون **مراجعة الأداء الوطنى**، الذى خفض أكثر من ربع مليون وظيفة من القوى العاملة الفيدرالية (إجمالى الخفض فى القوى العاملة لمعظم فترته الرئاسية الأولى وصلت فى الواقع إلى ٢٩٣٠٠٠، بالرغم أن ١٦٣٠٠٠ فقط من هؤلاء كانوا من هيئات مدنية خضعت **لمراجعة الأداء الوطنى**)[٤] ـ فى حين أن أغلب الأمريكيين، طبقًا لاستطلاعات الرأى، يعتقدون أن البيروقراطية الفيدرالية تحت حكم كلينتون كبرت أكثر من أى وقت آخر، وأنها ما زالت تنمو فى الوقت الراهن.

وعلى الرغم من الخوف من أن يصبح نمو البيروقراطية خارج السيطرة، إلا أن الخدمة الفيدرالية لم تنم وبصورة ملحوظة فى غضون الأعوام الثلاثين الماضية؛ وقد وصلت إلى قمة مستوى ما بعد الحرب فى عام ١٩٦٨م بمقدار ٢.٩ مليون موظف مدنى بالإضافة إلى ٣.٦ ملايين موظف حربى (وهو رقم تضخم بسبب فيتنام). وقد ظل عدد العاملين المدنيين الفيدراليين قريبًا من هذا الرقم منذ ذلك الحين. (فى عام ٢٠٠٠م، كان حوالى ٢٦٤٥٠٠٠[٥]). ويعد النمو فى الخدمة الفيدرالية أقل تأثيرًا عند وضعه فى سياق إجمالى القوى العاملة وعند مقارنته بحجم العمالة على مستوى الولاية وعلى المستوى

---

(٣) يقدر هذا بأقل قليلاً من ٩٩ فى المائة من موظفى الحكومة القومية. حوالى ١.٤ فى المائة يعملون فى الفرع التشريعى وفى القضاء الفيدرالى. انظر:
(Office of Management and Budget, *Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 1999* (Washington, D.C: Government Printing Office, 1998). p.279.

(٤) مصدر البيانات: *Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 1999* (Washington, D.C: Government Printing Office, 1996). pp. 263-64.

(٥) انظر: *Historical Tables, Budget of the United States Government, , Fiscal Year 2000* table 17.5, p.304. (Washington, D.C: Government Printing Office, 2001).

المحلى. ويشير الشكل رقم ٧ ـ ١ إلى أنه منذ عام ١٩٥٠م، كانت نسبة عمالة الخدمة الفيدرالية إلى إجمالى القوى العاملة ثابتة، بل إنها فى حقيقة الأمر انخفضت انخفاضًا طفيفًا فى السنوات الخمس والعشرين الماضية. ويمكن الحصول على مقارنة مفيدة أخرى فى الشكل رقم ٧ ـ ٢. فبالرغم من أن الزيادة الدولارية فى المصروفات الفيدرالية التى تظهرها الخطوط الطولية تبدو مبهرة، إلا أن الخطوط الأفقية تشير إلى أن الحكومة الوطنية هنا أيضًا قد حافظت ببساطة على التناسب مع النمو فى الاقتصاد.

فى عام ١٩٥٠م، كان هناك ٤.٣ ملايين عامل فى الخدمة المدنية وعلى مستوى الولاية والمحليات (حوالى ٦.٥ فى المائة من القوى العاملة فى الدولة). وفى عام ١٩٧٨م، كان هناك ١٢.٧ مليون (حوالى ١٥ فى المائة من القوى العاملة). وبحلول عام ٢٠٠٠م، قامت حكومات الولايات والحكومات المحلية بتشغيل حوالى ١٧.٨ مليون عامل، أو حوالى ١٢ بالمائة من القوى العاملة. وعلى النقيض من ذلك، لم تتجاوز العمالة الفيدرالية نسبة ٥ بالمائة من القوى العاملة إلا فى خلال الحرب العالمية الثانية (غير موضح)، وكانت كل هذه الزيادة المؤقتة تقريبًا زيادة عسكرية. بعد عملية التسريح من الجيش التى استمرت حتى عام ١٩٥٠م (كما هو موضح فى الشكل ٧ ـ ١)، بدأت الخدمة الفيدرالية تميل إلى الزيادة بمعدل متناسب مع الاقتصاد والمجتمع. ويتضح هذا فى الخط الأسفل فى الشكل ٧ ـ ١، الذى يظهر تناسبًا ثابتًا بين العمالة المدنية الفيدرالية وحجم القوى العاملة. وقد كانت التغيرات فى العمالة الفيدرالية منذ عام ١٩٤٦م فى الجيش، وكانت متعلقة بصورة مباشرة بالحرب والحرب الباردة (كما هو موضح بالخط الأعلى فى الشكل ٧ ـ ١). وكان يصدق ذلك بدرجة كبيرة على ما يتعلق بالعاملين فى الحكومة المحلية، إلا أن هذا قد يطرأ عليه التغير حيث أن العمالة فى حكومات الولايات والحكومات المحلية استمرت فى النمو، فى حين كان عدد العاملين فى الخدمة المدنية الفيدرالية يتقلص فى واقع الأمر. لقد كان لهمة العديد من الحكام المعاصرين من جانب، ولدعم مؤيدى الحزبين فى واشنطن من جانب آخر، من أجل تنمية المزيد من البرامج الفيدرالية لحكومة الولاية والحكومة المحلية، أن زاد عدد العاملين فى الخدمة المدنية فى حكومات الولايات، والحكومات المحلية، وحكومات المقاطعات، وحكومات المناطق الخاصة بحيث وصل إلى ١٧.٨ مليون بحلول عام ٢٠٠٠م، ولا يزال ينمو[٦].

---

(٦) المرجع السابق.

وفى المجمل، فإن الحكومة القومية «كبيرة جدًا» حقًا، لكن الخدمة الفيدرالية لم تكن تنمو بأسرع من الاقتصاد أو المجتمع. ويصدق ذلك بدرجة كبيرة على نمط نمو العاملين فى الولاية وفى القطاع العام المحلى. وهكذا تنمو البيروقراطية بمعدل نمو مجتمعنا نفسه؛ بالرغم من عدم حبنا البادى لها، لأنه لا يمكن لنا أن نقوم بإدارة أبراج المراقبة، والسجون، ونظام الضمان الاجتماعى، والعناصر الضرورية الأخرى بدون البيروقراطية. ولم نكن لنستطيع بالتأكيد إدارة حرب ناجحة فى الخليج الفارسى دون بيروقراطية عملاقة فى الجيش.



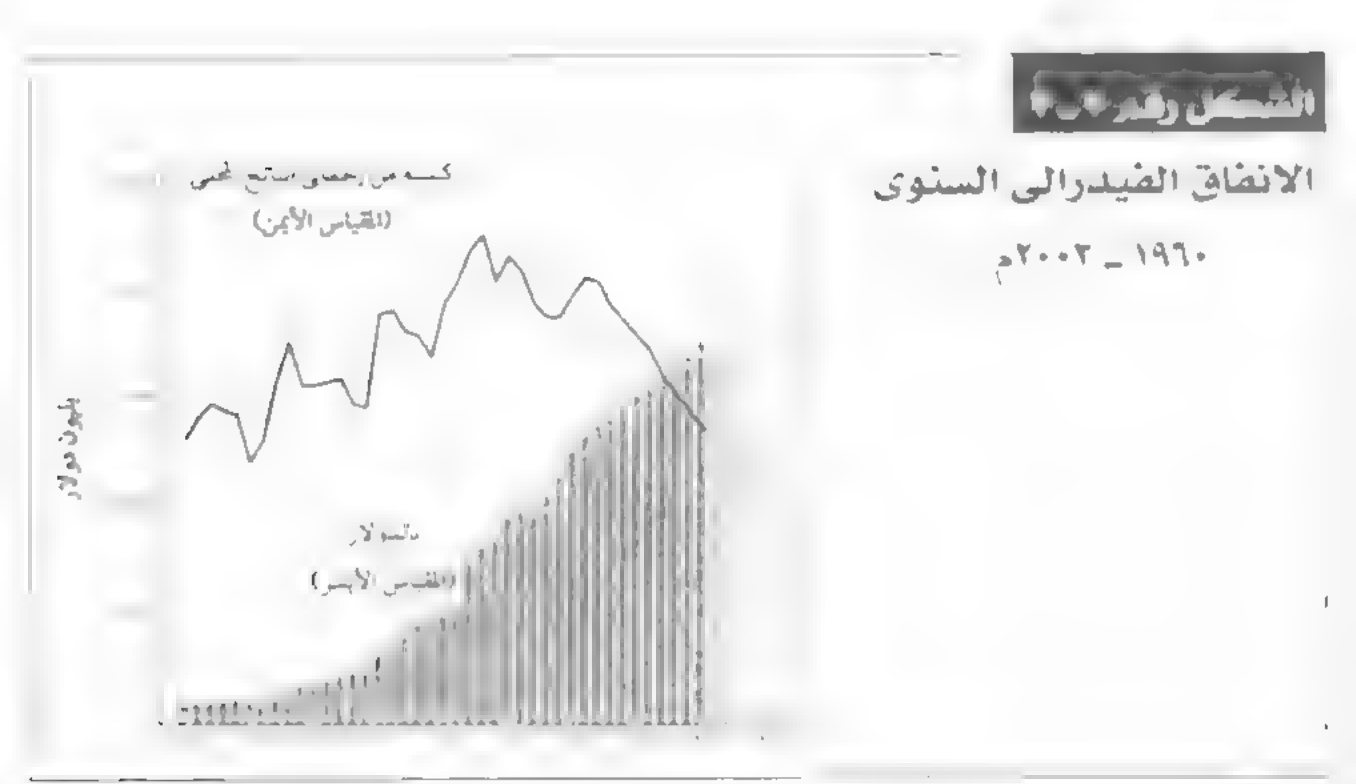
المصدر:

Tax Foundation, *Facts & Figures on Government Finance*, 1990 Edition. (Baltimore: John Hopkins University Press, 1990) pp. 22 and 44; Office of Management and Budget, *Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2002* (Washington DC: Government Printing Office, 2001) p. 304; and US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Employment and Earnings* (monthly).

الخطوط بين عامى ١٩٣٩ و١٩٤٦م مقطعة لسبب واضح، وهو أنها تصل بين عام ما قبل الحرب وعام ما بعد الحرب، بغض النظر عن التضخم المؤقت فى العاملين الفيدراليين، خاصة فى الجيش، أثناء سنوات الحرب.

الحكومة القومية كبيرة، إلا أن البيروقراطية الفيدرالية لم تكن تنمو بأسرع من الاقتصاد والمجتمع.

وبالرغم من أن الفرع التنفيذى كبير ومعقد، إلا أن كل ما يتعلق به يعتبر عادياً. البيروقراطيات تعتبر عادية ؛ لأنها تمس جوانب كثيرة من الحياة اليومية. والبيروقراطيات الحكومية تنفذ القرارات الصادرة عن العملية السياسية. والبيروقراطيات مليئة بالروتين لأن هذا يؤكد أن كل مؤسسة تفى بما هو موكول إليها. والبيروقراطيات العامة قوية لأن المشرعين وكبار التنفيذيين والشعب بالطبع، يوكلون إليها سلطة ضخمة للتأكد من أن عملاً معينًا يتم تنفيذه ـ مما يمكن بقيتنا من حرية متابعة أهدافنا الخاصة. و للسبب نفسه، فإن البيروقراطيات تشكل خطرًا على الحرية ؛ لأن حجمها، وقوتها الدافعة، ومصالح الموظفين المدنيين أنفسهم فى الاحتفاظ بوظائفهم، تجبر البيروقراطيات والبيروقراطيين على مقاومة أى تغيير فى الاتجاه.



الانفاق الفيدرالى السنوى

١٩٦٠ _ ٢٠٠٢م

(*) البيانات من ١٩٩٨ ـ ٢٠٠٣م تقديرية.

المصدر:

Office of Management and Budget, *Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2002* (Washington, Dc: Government Printing Office, 2001) , pp. 25- 26.

«الحكومة بغرفها ومكاتبها» تنقل لأغلب الناس صورة لمئات العاملين المكتبيين الذين يخلطون ملايين القطع الورقية. هناك الكثير من الحقيقة فى هذه الصورة، إلا أننا يجب أن ننظر من قريب أكثر إلى ماهية الأوراق التى يتم خلطها ولماذا. منذ أكثر من خمسين عامًا، قام مراقب فطن بتعريف البيروقراطية على أنها «عملٌ روتينى مستمرٌّ»[(٧)]. إن أى مؤسسة تنجح تقريبًا عن طريق تحويل عملها إلى أعمال روتينية، مع إعطاء كل عمل روتينى إلى متخصص مختلف. لكن التخصص يفصل فيما بين الأشخاص؛ وتصبح مخرجات عامل هى مدخلات عامل آخر. ويعد توقيت هذه العلاقات ضروريًّا، مما يتطلب أن يبقى هؤلاء العاملون على اتصال ببعضهم البعض. فالاتصال هنا هو المفتاح. وفى الواقع، كانت البيروقراطية هى أول شبكة للمعلومات. أتى الروتين أولاً، ثم تلاه الروتين الكثيف مع نمو وتخصص البيروقراطيات.

ماذا يفعل البيروقراطيون؟ يقوم البيروقراطيون، سواء فى المؤسسات العامة أو الخاصة، بالاتصال ببعضهم البعض لتنسيق جميع التخصصات داخل مؤسستهم. ويعد هذا التنسيق ضروريًّا لأداء مهمة البيروقراطية الأولية، ألا وهى *التنفيذ*، بمعنى آخر، تنفيذ أهداف المؤسسة كما وضعها مجلس الإدارة (فى حالة شركة خاصة) أو التى وضعها القانون (فى حالة هيئة عامة). وفى الحكومة، «الرؤساء» هم المشرعون وكبار التنفيذيين المنتخبين.

عندما يكون الرؤساء ـ الكونجرس، تحديدًا، عندما يضع القانون ـ واضحين فى تعليماتهم للبيروقراطيين، عندئذ يصبح التنفيذ عملية سهلة ومباشرة. يقوم البيروقراطيون بترجمة القانون إلى عمليات روتينية محددة لكل عامل فى الوكالة الحكومية. ولكن ماذا يحدث للتنفيذ الإدارى الروتينى عندما يكون هناك العديد من الرؤساء الذين يختلفون حول ماهية التعليمات؟ يتطلب هذا وظيفة رابعة

---

(٧) انظر: Arnold Brecht and Comstock Glaser, *The Art and Techniques of Administration in German Ministries* (Cambridge: Harvard University Press, 1940), p. 6.

للبيروقراطيين: التفسير. ويعد التفسير نوعًا من التنفيذ؛ حيث يكون على البيروقراطيين أن ينفذوا ما يعتقدون أنه نوايا رؤسائهم. ولكن عندما يكون على البيروقراطيين أن يفسروا القانون قبل تنفيذه، فهم بذلك يشاركون فى *وضع القانون*[٨]. وعادة ما يوكل الكونجرس إلى وكالة إدارية مسئولية وضع القوانين. وكثيرًا ما يستنتج أعضاء الكونجرس أن بعض مناحى الصناعة تحتاج إلى رقابة أو أن بعض مناحى البيئة تحتاج إلى حماية، لكنهم غير راغبين أو غير قادرين على تحديد كيفية القيام بذلك. فى مثل هذه الأحوال، يوكل الكونجرس إلى الوكالة المناسبة سلطة واسعة يكون بموجبها البيروقراطيون مضطرين إلى وضع القانون، من خلال إجراءات ***وضع اللوائح والقانون الإدارى.*** ويعد وضع القوانين مماثلاً تمامًا للتشريع؛ بل إنه يشار إليه «بشبيه التشريع». واللوائح التى تصدرها الوكالات الحكومية تقدم مؤشرات أكثر وضوحًا وتفصيلا عما سوف تعنيه السياسة فى واقع الأمر.

نظرًا لأن القوانين كثيرًا ما تكون غامضة، فإن القائمين على الأجهزة البيروقراطية يقومون بتفسير مقاصد الكونجرس ورئيس الجمهورية قبل تنفيذ الأوامر.

وعلى سبيل المثال، فإن «إدارة السلامة والصحة المهنية» معهود إليها أن تتأكد من أمن أماكن عملنا. وقد وضعت الإدارة ضوابط لاستخدام المواد الكيميائية وغيرها من المؤثرات الخطرة على الصحة المعروفة جيدًا. وفى الأعوام الأخيرة، ارتبط استخدام الحاسبات الآلية على نطاق واسع فى أماكن العمل بتزايد عدد حالات الإصابة بالإجهاد المتكرر فى اليد والذراع والرقبة. ولمواجهة هذا التهديد الجديد لصحة أماكن العمل،

---

(٨) عندما ينشغل البيروقراطيون بالتفسير؛ فإن النتيجة هى ما يطلق عليها أساتذة العلوم السياسية الشطط الإدارى. ويرجع سبب حدوث الشطط الإدارى، كما سبق أن افترضنا، إلى أن «الرؤساء» (فى الكونجرس) وممثلى الحكومة (داخل الجهاز البيروقراطى) لا يشتركون دائمًا فى الأهداف نفسها. فلدى البيروقراطيين جدول الأعمال الخاص بهم الذى يرغبون فى استيفائه. وهناك مادة دراسية واسعة عن العلاقة بين الكونجرس والبيروقراطية. ولمراجعة ذلك انظر:
Shepsla and Bonchek. *Analysing Politi*, pp. 355-68

قامت «إدارة السلامة والصحة المهنية» بإصدار مجموعة من القواعد الوظيفية فى نوفمبر ١٩٩٩م توضح لأصحاب الأعمال ما يجب عليهم فعله لمنع ومواجهة مثل هذه الإصابات بين موظفيهم. ولن تكون هذه القواعد نافذة إلا بعد فترة من إبداء الرأى فيها بواسطة الجمهور. وربما يؤدى رد فعل الجمهور وأصحاب العمل تجاه هذه القواعد إلى قيام الوكالة الحكومية بتعديل القواعد التى وضعتها هى نفسها فى البداية. ومن المؤكد أن قواعد الأمن الوظيفى فى أماكن العمل، على سبيل المثال، سوف تكون محل اعتراض العديد من أصحاب الأعمال، الذين سينظرون إليها على أنها مكلفة للغاية. وعلى هذا فإن عملية وضع القواعد عملية على مستوى سياسى عالٍ. وما إن يتم الموافقة على القواعد، حتى تنشر فى نشرة *«السجل الفيدرالى»* (*) ويكون لها قوة القانون.

أما القضاء الإدارى، فهو شبيه بما يجرى عادة فى القضاء: تطبيق القواعد والسوابق على حالات معينة من أجل تسوية المنازعات. وفى القضاء الإدارى، تقوم الوكالة بتوجيه الاتهام إلى شخص أو إلى مؤسسة بانتهاك القانون. ولا يسرى الحكم الذى يصدر فى نزاع قضائى إلا على القضية المحدودة المنظورة. ويقوم العديد من الوكالات التنظيمية باستخدام القضاء الإدارى بإصدار قرارات حول منتجات أو ممارسات محددة. وعلى سبيل المثال، قامت «لجنة مراقبة سلامة المنتجات للمستهلك» فى ديسمبر ١٩٩٩م بعقد جلسات استماع حول سلامة المقاعد المكشوفة فى الملاعب الرياضية، أشعل شرارتها القلق الذى ثار حول وفاة أطفال بعد سقوطهم من هذه المقاعد. وقد أصدرت مواصفات إرشادية حول بناء المقاعد لمنع السقوط منها. وقد أصبح لهذه المواصفات الإرشادية قوة القانون. وبالمثل؛ فإن استعادة منتجات معينة من الأسواق ناتج فى غالب الأحيان عن إجراء صادر من القضاء الإدارى.

وهناك حالة جديرة بالدراسة حول الدور الذى يمكن أن تلعبه الوكالات الحكومية، تلك هى قصة الكيفية التى خلق بها الموظفون الفيدراليون العاديون شبكة المعلومات، الإنترنت. نعم، هذا حقيقى؛ فالذى أصبح شبكة الإنترنت تم تطويره بدرجة كبيرة بواسطة وزارة الدفاع الأمريكية، وما زالت اعتبارات الدفاع تشكل الهيكل الأساسى

Federal Register (*)

للإنترنت. ففى عام ١٩٥٧م، عقب الحرج الذى أصاب الأمريكيين مباشرة بسبب نجاح السوفييت فى إطلاق القمر الصناعى سبوتنيك، أصدر الكونجرس موافقة على إنشاء «وكالة مشروعات الأبحاث المتقدمة، أربــا»(*)، لتتولى. من بين ما سوف تقوم بتطويره، تطوير وسيلة للمحافظة على الاتصالات، فى حالة تعطيل شبكة الاتصال القائمة (نظام الاتصالات التليفونية) نتيجة لهجوم إستراتيجى. ولما كانت الشبكة التليفونية مركزية إلى درجة كبيرة، وكان من الممكن بالتالى تعطيلها كليةً بضربة واحدة، فقد قامت الوكالة الجديدة بتطوير شبكة غير مركزية فائقة الاتساع. وأدى الاتساع فى هذه الحالة إلى تحسين احتمال استمرار الأداء بعد الهجوم. وقد احتاج التصميم الكامل للشبكة، الذى أطلق عليها اسم «أربــانت»(**)، عقدًا كاملا. وبحلول عام ١٩٧١م، كان قد تم توصيل ما يقرب من عشرين جامعة بشبكة «أربـانت». وهكذا ولدت الشبكة التى سبقت الإنترنت[٩].

وعلى وجه الإجمال، يؤدى بيروقراطيو الحكومة بصورة أساسية، الأشياء نفسها التى يقوم بها البيروقراطيون فى المؤسسات الخاصة الكبيرة، ولا يستحق أى من النوعين عدم الاحترام الذى تجسده كلمة «البيروقراطى». ولكن بسبب الطبيعية المتسلطة والقهرية للحكومة؛ فإن هناك قيودًا مفروضة على البيروقراطيين العموميين أكثر بكثير من تلك المفروضة على نظرائهم فى القطاع الخاص، حتى على الرغم من تماثل وظائفهم. فالبيروقراطيون العموميون مطالبون بالاحتفاظ بمسار أكثر كمالاً من العمل الورقى. كما أنهم معرضون لقدر كبير من النفاذ إليهم بواسطة الجمهور. فمراسلو الصحف، على سبيل المثال، لهم نفاذ إلى البيروقراطية العمومية. وتم تيسير نفاذ الجمهور على نطاق واسع على مدى السنوات الثلاثين الماضية؛ فصدور قانون حرية المعلومات عام ١٩٦٦م أعطى المواطنين العاديين الحق فى النفاذ إلى ملفات الوكالات

(*) Arpa

(**) Arpanet

(٩) انظر: Alan Stone, *How America Got On-Line: Politics, Markets and the Revolution in Telecommunications* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1997).

وبيانات الوكالات للتحقق مما إذا كانت هناك معلومات مشينة فى الملفات حول المواطنين أنفسهم وليتعرفوا على ما تفعله الوكالة بصفة عامة.

وفى النهاية، يعطى المواطنون فرصًا أكثر كثيرًا للمشاركة فى عمليات صنع القرار فى الوكالات العامة. وهناك حدود من الزمن والمال والخبرة لهذا النوع من النفاذ؛ لكنه موجود بالفعل، وهو يشغل جانبًا كبيرًا من وقت ذوى المستوى المتوسط والمستوى العالى من البيروقراطيين العموميين. هذا التعرض العام والنفاذ العام يخدم هدفًا ما، لكنه يقلل كثيرًا من كفاءة البيروقراطيين العموميين. وبالتالى؛ فإن القدر الكبير من الكفاءة المنخفضة للوكالات العامة يمكن أن يعزى إلى القيود السياسية، والقضائية، والقانونية، والإعلامية المفروضة على البيروقراطيين العموميين.

الوكالات الحكومية وسياساتها

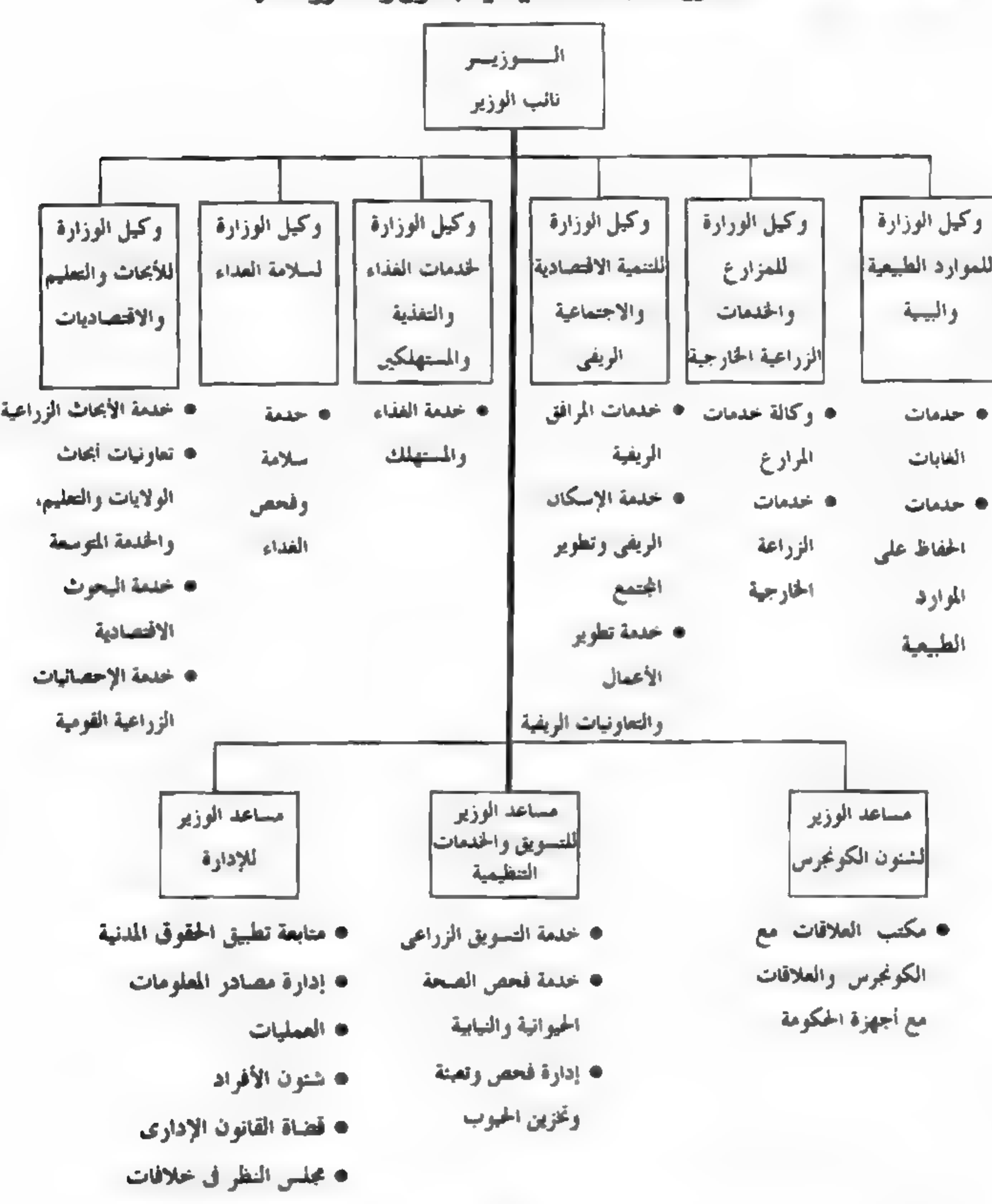
تكوِّن الوزارات، والوكالات، والمكاتب الأجزاء العاملة للبيروقراطية الكلية. ويمكن فصل هذه الأجزاء إلى أنواع أربعة: ١ـ الوزارات ٢ ـ الوكالات المستقلة ٣ـ المؤسسات الحكومية ٤ـ اللجان التنظيمية المستقلة.

ورغم أن الشكل ٧ ـ ٣ هو «خريطة تنظيمية» لوزارة الزراعة(*)، إلا أنه كان يمكن استخدام خريطة أى وزارة أخرى. فى القمة يوجد الرئيس، هذا الرئيس يطلق عليه فى الولايات المتحدة «السكرتير» (الوزير). ويلى هذا الرئيس عدد من كبار المديرين، مثل المستشار العام والمسئول القضائى، اللذيْن تتقاطع مسئولياتهما مع المهام الوزارية المتباينة ويهيئان «للسكرتير» (الوزير) القدرة على إدارة المنظمة بأكملها. ويتساوى معهما فى الأهمية السكرتيرون المساعدون ووكلاء الوزارة، ولكل منهم مسئوليات إدارية على مجموعة من الوكالات العاملة، المرتبة أفقيًا تحت كل واحد من السكرتيرين المساعدين.

(*) فى هذا الفصل، كما فى الفصول الأخرى من الكتاب ترجمت المسميات الإدارية على النحو التالى:
وزارة: department، وكالة: agency مكتب: bureau قسم: division قلم: office، وحدة: unit ـ (المترجم).

الشكل ٧ـ٢

الخريطة التنظيمية لوزارة الزراعة



المصدر: U.S. Department of Agriculture home page.
http://www.usda.gov/agencies/agchart.htm

أما الشريحة التالية، التى تسمى عادة «مستوى المكتب» فهى أعلى مستويات المسئولية للبرامج المتخصصة. وأسماء هذه «الوكالات من مستوى المكتب» معروفة جيدًا للجمهور: «خدمات الغابات»، «وخدمات أمن الأغذية والتفتيش عليها»، على سبيل المثال. وفى أحيان أخرى تسمى رسميًا مكاتب، مثل مكتب التحقيقات الفيدرالى، الذى يعد مكتبًا فى وزارة العدل. إلا أن «المكتب» هو المصطلح الفرعى لهذا المستوى من الوكالات الإدارية. وفى داخل المكاتب توجد أقسام، وأقلام، وخدمات، ووحدات ـ وهذه تشير أحيانًا إلى وكالات من المنزلة نفسها، وتشير أحيانًا إلى وكالات أدنى منزلةً.

وليست كل الوكالات الحكومية أجزاء من الوزارات. فقد أنشئت بعض الوكالات المستقلة بواسطة الكونجرس خارج نطاق الهيكل الحكومى كلية، على الرغم من أن الرئيس هو الذى يعين ويوجه رؤساء هذه الوكالات. وتتمتع الوكالات المستقلة عادة بسلطات واسعة لتقديم خدمات عامة تكون إما مكلفة للغاية أو هامة للغاية لدرجة لا يجوز معها أن تترك للمبادرات الخاصة. ومن بين الأمثلة على هذه الوكالات المستقلة «الوكالة القومية للطيران والفضاء» (ناسا)، ووكالة المخابرات المركزية(سى. آى. إيه)، ووكالة حماية البيئة (إيبا). أما المؤسسات الحكومية فهى نوع ثالث من الوكالات الحكومية، لكنها أكثر شبهًا بمؤسسات الأعمال الخاصة من حيث أدائها وتقاضيها مقابل خدمات سوقية، مثل تسليم البريد (خدمات بريد الولايات المتحدة)أو نقل الركاب على الخطوط الحديدية (أمتراك).

غير أنه يوجد هناك نوع رابع من الوكالات هو اللجنة التنظيمية المستقلة، التى تعطى صلاحيات واسعة لسن اللوائح. وكانت الوكالات التنظيمية الأولى التى أنشأها الكونجرس، بدءًا بـ«لجنة التجارة بين الولايات» عام ١٨٨٧م، منشأة على اعتبار أنها لجان تنظيمية مستقلة؛ لأن الكونجرس أقر بأن الوكالات التنظيمية «مجالس تشريعية مصغرة»(*)، تتشابه أحكامها تمامًا مع التشريعات لكن تتطلب خبرة من نوع خاص واهتمامًا متفرغًا يقعان خارج قدرة الكونجرس. وحتى نهاية التسعينيات، كانت معظم

(*) mini legislatures

الوكالات التنظيمية التى أنشاها الكونجرس، مثل «لجنة التجارة الفيدرالية» (١٩١٤م) و«لجنة الاتصالات الفيدرالية» (١٩٣٤م) لجانًا تنظيمية مستقلة. لكن ابتداء من نهاية الستينيات وبداية السبعينيات من القرن الماضى، وُضعت كل البرامج التنظيمية، باستثناء اثنين أو ثلاثة (مثل لجنة الانتخابات الفيدرالية)، ضمن إدارات قائمة بالفعل، مع جعلها مسئولة مباشرة أمام الرئيس. ومنذ نهاية سبعينيات القرن الماضى، لم تنشأ أى برامج تنظيمات كبيرة جديدة. سواء مستقلة أو غير ذلك.

هناك الكثير والكثير من الوكالات التى يمكن التعرف عليها فى الفرع التنفيذى، ولكن ليس هناك الكثير منها الذى يمكن توصيفه، ولذلك فإن تصنيفًا مبسطا للوكالات سوف يكون ذا فائدة. فبدلاً من تقسيم البيروقراطية إلى أربعة أنواع عامة، كما فعلنا آنفًا، فإن هذا التصنيف منسق طبقًا لمهمة كل وكالة، على النحو المحدد فى مجال اختصاصها: وكالات المتعاملين، ووكالات صيانة الاتحاد، والوكالات التنظيمية، ووكالات إعادة التوزيع. وسوف ندرس كل نوع من أنواع هذه الوكالات، مركزين على كلٍ من هياكلها الرسمية ومواقعها من العملية السياسية.

وكالات المتعاملين: الهياكل والسياسات

تعد وزارة الزراعة بأكملها مثلاً على ***وكالات المتعاملين***. ويماثلها فى ذلك وزارة الداخلية، والعمل، والتجارة. ورغم وجود متعاملين لكل الوكالات الإدارية، فقد انفردت وكالات خاصة وأطلقت عليها هذه التسمية لأنها موجهة قانونًا لتدعيم وتنمية مصالح المتعاملين معها. فعلى سبيل المثال، أنشئت وزارة التجارة والعمل عام ١٩٠٣م كوزارة واحدة «لتدعيم، وتنمية، وتطوير التجارة الخارجية والداخلية، وصناعات التعدين، والتصنيع، والنقل البحرى، ومرافق النقل فى الولايات المتحدة»[١٠] وظلت وزارة واحدة حتى عام ١٩١٣م، عندما صدر القانون بإنشاء وزارتين مستقلتين للتجارة وللعمل، مع النص فى قانون كل منهما على الالتزام نفسه ـ تأييد وتدعيم

---

(١٠) انظر: 32 Stat. 825; 15 USC 1501

المتعاملين مع كلٍّ منهما[11]. وتخدم وزارة الزراعة العديد من المصالح الزراعية، التى تمثل عند جمعها القطاع الاقتصادى الأكبر للولايات المتحدة (حيث تشكل خمس الناتج المحلى الكلى الأمريكى).

أحد أنواع الوكالات التنفيذية ـ وكالة المتعاملين ـ قائمة من أجل تدعيم مصالح جماعة معينة فى المجتمع. وفى المقابل، تعمل هذه الجماعة على تأييد وكالتها عندما تواجه أية مخاطر.

وتقوم معظم وكالات المتعاملين بتعيين نسبة كبيرة نسبيًّا من مجموع موظفيها فى مكاتب مواقعها الميدانية التى تتعامل مباشرة مع المتعاملين.وتعد «الخدمة المتوسعة لوزارة الزراعة» من بين أكثر تنظيمات الوزارة شهرة، مع وجود العديد من «مبعوثى التوسع» المحليين التابعين لها، الذين يتشاورون مع الزراع حول إنتاجية المزارع. هذه الوكالات نفسها تسعى كذلك إلى تدعيم مصالح المتعاملين معها بتوفير «التمثيل الوظيفى» لها، وهو ما يعنى أنها تحاول أن تتفهم ماهية مصالح واحتياجات عملائها، ثم تؤدى بعد ذلك دورًا أقرب إلى أن تكون جماعة ضغط ـ لوبى ـ فى واشنطن نيابة عنها. وإضافة إلى وزارة الزراعة، فإن وكالات المتعاملين تشتمل على وزارة الداخلية، والوزارات الخمس حديثة الإنشاء: وزارة الإسكان والتنمية الحضرية، التى أنشئت عام ١٩٦٦م، ووزارة النقل، التى أنشئت عام ١٩٦٦م، ووزارة الطاقة، التى أنشئت عام ١٩٧٧م، ووزارة التعليم، ووزارة الصحة والخدمات الإنسانية، وكلتاهما أنشئتا عام ١٩٧٩م[12].

ولما كانت وكالات المتعاملين قد وجدت لدعم مصالح العملاء، فليس من المستغرب أن يقوم العملاء بتأييد الوكالة، متى ما كانت تواجه خطر الإلغاء، أو إعادة التنظيم، أو التصغير. وعلى سبيل المثال، فقد فشلت جهود الرئيس ريجان لإلغاء وزارة

---

(١١) للحصول على تقرير مفصل عن إنشاء وزارة التجارة والعمل ثم انقسامها إلى وزارتين مستقلتين، انظر:
Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism* (New York: W. W. Norton, 1979), pp. 78- 84.

(١٢) كانت وزارتا التعليم، والصحة والخدمات الإنسانية مشتركتين فى وزارة واحدة حتى عام ١٩٧٩م، هى وزارة الصحة، والتعليم، والرعاية الاجتماعية، التى أنشأها الكونجرس عام ١٩٥٣م.

التعليم، لكنه نجح فى خفض ميزانيتها. إلا أنه بحلول عام ١٩٨٧م، كان ديوان التعليم ووزارة التعليم بأكملها قد عادت إلى حجمها الذى كانت عليه قبل عهد ريجان. وكما سبق أن أوردنا، فإن اعتمادات الموازنة لعام ١٩٩٧م الخاصة بوزارة التعليم قد تضمنت تخفيضًا ضئيلاً، رغم الجهود المضنية للكونجرس الرابع بعد المائة ذى الأغلبية الجمهورية. وقد جدد برنامج الرئيس كلينتون «أهداف ٢٠٠٠» دعم التعليم بحزمة من الاعتمادات قدرها ٣٤ مليار دولار مخصصة لوزارة التعليم فى الموازنة المالية لعام ١٩٩٩م، و٣٥ مليار فى الموازنة المالية لعام ٢٠٠٠م، وأعطت الوزارة بذلك زيادة فى مخصصاتها قدرها ٤٦ فى المائة منذ السنة المالية ١٩٩٦م. إلا أن المقترح الأكثر جسارة كان ما زال بعدُ فى الطريق: فقد تقدم «رايلى» وزير التعليم باقتراح كبير مؤداه أن تقوم الوزارة بتقنين معيار جودة للمدرسين على المستوى القومى مقترنًا بنظام قوى للاختبار والترخيص. وهذا هو ما سوف يحمل فى ثناياه قفزة كَمِّية فى حجم وزارته.

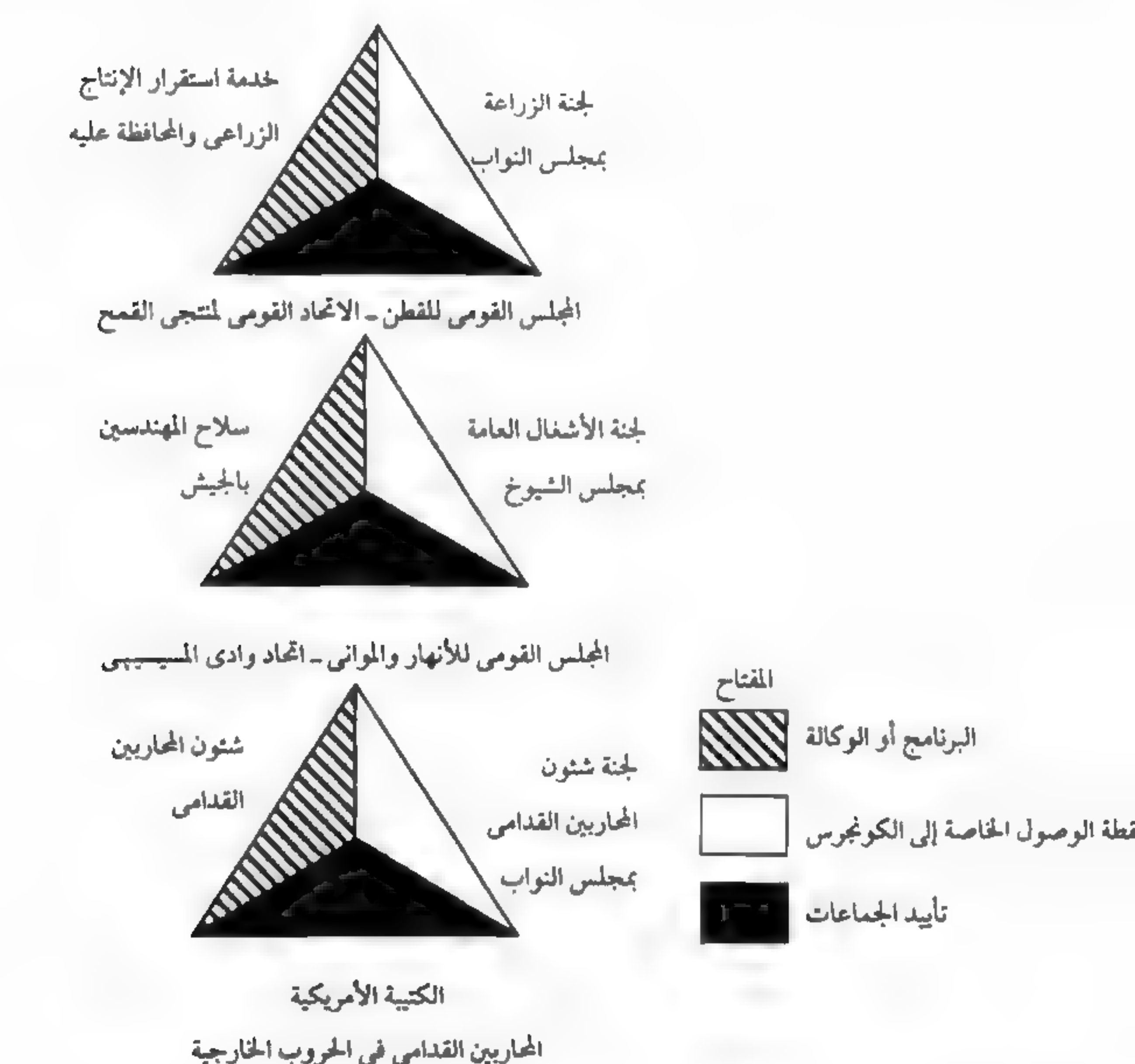
ويعود السبب الأساسى فى استعادة وزارة التعليم لأهميتها إلى طبيعة وكالات المتعاملين. فما لم يكن الرئيس راغبًا فى أن يسقط كل شىء آخر من دائرة اهتمامه ويركز على وزارة واحدة؛ فإن القواعد التى تساند وزارة التعليم أكبر بكثير من أن يتعامل معها الرئيس على أساس إعطائها بعضًا من وقته فحسب. وعلى سبيل المثال، تتضمن القواعد المساندة لوزارة التعليم: وزارات التعليم فى الولايات الخمسين، وجميع مجالس إدارات المدارس، والأنظمة المدرسية فى آلاف المقاطعات والمدن؛ وهناك كذلك كليات المعلمين، والاتحادات الرئيسية لمدرسى المدارس الثانوية، كما أن الجمعية القومية للتعليم تعد واحدة من أقوى جماعات الضغط فى الولايات، المتحدة. وهناك فصل من تاريخ الجمعية كُتِب فى كل ولاية فى البلاد. وقد كان وصول هذه الجمعية إلى الرئيس كارتر هو الذى أدى إلى إنشاء وزارة التعليم، كما أن دعمها المستمر للوزارة هو الذى يكبح كل الجهود لإحداث تغييرات بها، ومن باب أولى، لإلغائها.

هذه الأمثلة، وتلك الموضحة فى الشكل رقم ٧ ـ ٤، تشير إلى ما يعرف *«بالمثلث الحديدى»*، وهو نمط من العلاقات المستمرة بين إحدى وكالات الفرع التنفيذى، وإحدى لجان الكونجرس أو لجانه الفرعية، وواحدة أو أكثر من الجماعات المنظمة

الشكل ٧ ـ ٤

المثلثات والمركبات الحديدية والشبكات

الأشكال التالية استخدامات كلاسيكية لـ « المثلثات الحديدية » ، وهى ، فى الواقع ، ثلاث من الحالات التى كانت فى أذهان المراقبين عندما ابتدعوا مفهوم « المثلث الحديدى »



المصدر :

Adapted from U.S. Congress, House of Representatives, *Report of the Subcommittee for Special Investigations of the Committee on Armed Services*, 86th Congress, 1st session (Washington, DC: Government Printing Office, 1960), p. 7. Reprinted from Theodore J. Lowi, *Incomplete Conquest: Governing: Governing America, 2nd* ed. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1981), p. 139.

للمتعاملين مع الوكالة. ولا شك أن هناك أشكالاً أخرى محتملة. وقد يكون أحدها ما يمكن أن يطلق عليه المثلث الحديدى أو الشبكة، إذ أن المحاكم الفيدرالية قد تداخلت فى العملية فى السنوات الأخيرة، أحيانًا إلى جانب جماعات العملاء ضد الوكالات. بل حتى والأمر كذلك، فإن النتيجة تدعم برنامج الوكالة ضد أى تغيير جوهرى أو إلغاء من جانب رئيس معادٍ[١٣].

هذه المثلثات، والمربعات، والمركبات الحديدية تجعل من وكالات المتعاملين أكثرها صعوبة على التغيير أو التنسيق. فبصفة عامة، يمكن لهذه الوكالات أن تقاوم أى مطالب أو ضغوط خارجية للتغيير وأن تدافع بقوة عن امتيازاتها الخاصة ووحدتها المؤسسية. وقد وجد الكونجرس نفسه، فى واقع الأمر، مضطرًا إلى إصدار قانون المبلغين فى عام ١٩٨٩م، لتشجيع الموظفين المدنيين للإبلاغ عن الإخلال بالثقة وحمايتهم من أى انتقام من داخل وكالتهم هم. ونظرًا لقدرة هذه الوكالات على المقاومة، فقد اكتشف الكونجرس والرئيس مرارًا أنه من السهل إنشاء وكالات متعاملين جديدة، بدلاً من إجبار وكالة قائمة بالفعل على تنفيذ برامج تعترض عليها. وقد أنتج هذا ميلاً شديدًا فى الولايات المتحدة نحو الازدواجية، والإسراف، والتواطؤ.

وكالات المحافظة على الاتحاد

يمكن أن يطلق على هذه الوكالات وكالات النظام العام، لولا حقيقة أن الدستور قد أناط الكثير من مهام النظام العام الحيوية، مثل الشرطة، إلى حكومات الولايات. وهذا، فى حقيقة الأمر، ملمح فريد من ملامح النظام الأمريكى، ويصدق هذا أكثر فأكثر حيث من المسلم به أن الولايات المتحدة ليس لديها قوة شرطة قومية ولديها القليل من القانون الجنائى. لكن بعض الوكالات ذات الأهمية الحيوية فى الحفاظ على

---

(١٣) انظر:

Martin Shapiro, "The Presidency and the Federal Courts," in *Politics and the Oval Office*, ed. Arnold Meltsner (San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1981), Chapter 8; and Hugh Heclo, "Issue Networks and the Executive Establishment," in *The New American Political System*, ed. A. King (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978), Chapter 3.

الروابط *القومية* موجودة بالفعل فى الحكومة القومية، ويمكن تقسيمها، بغرض التيسير، إلى ثلاثة تصنيفات: ١ـ وكالات تقوم بالسيطرة على مصادر دخل الحكومة. ٢ـ وكالات تقوم بالسيطرة على أى أسلوب يصنف على أنه تهديد للأمن القومى الداخلى. ٣ـ وكالات تقوم بالسيطرة على الدخل فى وزارة الخزانة. وتوجد مكاتب الوكالات المكلفة بالدفاع عن الأمن القومى الداخلى فى وزارة العدل بصورة أساسية. كما يمكن تتبع وجود عدد من مثل هذه الوكالات فى وزارتى الدفاع والخارجية، لكن القانون حريص على أن يقصر نطاق اختصاصاتها على التهديدات الخارجية للأمن القومى.

وكالات الدخل

«خدمة ضرائب الدخل الداخلى» هى أكثر وكالات الدخل أهمية وهى أيضًا واحدة من أكبر الأجهزة البيروقراطية فى الحكومة الفيدرالية. وينتشر موظفوها الذى يبلغ عددهم ٩٧٥٠٠ موظف على امتداد أربعة أقاليم، وثلاث وستين مقاطعة، وعشرة مراكز خدمة، ومئات من المكاتب المحلية. والوكالة ليست سلبية فيما يتعلق باستجابتها للتأثيرات السياسية، إذا وضعنا فى الحسبان علاقة العمل الوثيقة التى تربطها بالكونجرس من خلال موظفى وكذلك أعضاء لجنة السبل والوسائل بمجلس النواب، واللجنة المالية بمجلس الشيوخ. لكن الأنماط السياسية التى تتبعها الوكالة تتعارض حقيقةً مع تلك التى تتبعها وكالات المتعاملين؛ فكما يصفها أحد الخبراء، «قد لا تكون هناك منظمة فى البلاد، عامة أو خاصة، تخلق هذا القدر الكبير من الجفاء لدى المتعاملين معها مثل خدمة ضرائب الدخل الداخلى. فطبيعة عملها ذاته تجعلها فى علاقة تضاد مع عدد هائل من الأمريكيين كل عام»[١٤].

وعند رجوعنا إلى ثمانينيات وبداية تسعينيات القرن الماضى، عندما كان عجز الموازنة يتزايد عامًا بعد عام، سنجد أن الكونجرس قد صوت لصالح تشديد العقوبات،

---

(١٤) انظر: George E. Berkley, *The Craft of Public Administration* (Boston: Allyn & Bacon, 1975), p. 417.

وفرض قوانين ضرائبية أكثر صرامة بهدف جمع نسبة كبيرة من تقديرات ضرائب الدخل. لكن فى سنوات منتصف التسعينيات، ومع تضاؤل ضغوط العجز وبدء توازن الموازنة ثم وجود توازن بها، فقد خفَّف الكونجرس من موقفه، وبدأ فى التخطيط لما أطلق عليه «وثيقة حقوق دافع الضرائب»، التى تضمنت من بين ما تضمنته عكس مبدأ «عبء الإثبات». فبمقتضى النصوص الجديدة، يكون لزامًا على دافع الضرائب أن يستمر فى تعاونه، لكن تقع على عاتق موظفى «خدمة ضرائب الدخل الداخلى» مسئولية إثبات جريمة التهرب. مثل هذه الإصلاحات، وغيرها، تجعل عملية جمع الضرائب أكثر صعوبة، لكن كان المأمول أن يؤدى القانون الجديد إلى التقليل من مشاعر العداء وإلى تحسين التعاون الطوعى فى سداد الضرائب. وأيًّا ما كانت محصلة وثيقة حقوق دافع الضرائب، فيجب أن نقر بأنه، بالرغم من الشكاوى العديدة، فقد حافظت «خدمة ضرائب الدخل الداخلى» على سمعتها بتميزها بالحِرَفية والإنصاف فى تطبيقها لأحكام قانون الدخل العام؛ ومن المثير للدهشة أن سجلاتها لم تلوث إلا بالقليل من الفضائح[١٥].

وتدور معظم الشكاوى ضد «خدمة ضرائب الدخل الداخلى» حول تعقيداتها التى لا داعى لها، وافتقادها للحساسية والتجاوب مع الأفراد من دافعى الضرائب، وافتقارها للكفاءة بصفة عامة. وكما صورها أحد منتقديها «تخيل شركة مدينة بـ ٢١٦ مليار دولار بالإضافة إلى الفائدة، شركة يصل معدل الخطأ فى أعمالها إلى ٢٢ فى المائة، شركة أنفقت أربعة مليارات دولار لتحديث نظام الحاسب الآلى بها ـ دون نجاح يذكر. كل هذا يصف خدمة ضرائب الدخل الداخلى»[١٦]. وإذا عدنا وتركنا مشكلة ضريبة الدخل نفسها، فإن كل الشكاوى الأخرى ترقى إلى مجرد شكوى وحيدة كبيرة: إن خدمة «ضرائب الدخل الداخلى» ليست بيروقراطية بما فيه الكفاية؛ إنها تحتاج إلى أن تكون أكثر بيروقراطية. إنها تحتاج إلى أن تنجح مع استخدام نظام تشغيل الحاسب

---

(١٥) يمكن الحصول على دراسات جيدة عن جهود إصلاح خدمة ضرائب الدخل الداخلى فى:
Congressional Quarterly Weekly, 9 May 1998, pp. 1224- 27 and 6 June 1998, pp. 1505-6.

(١٦) تقرير المراسل:
Kelli Arena, "Overhauling the IRS," CNN Financial Network, 7 March 1997.

الآلى الجديد، إنها تحتاج إلى تحسينٍ واسع النطاق لنظامها الخاص بـ«خدمة العملاء» إنها تحتاج إلى تخطيط طويل المدى لميزانياتها ولنظم السيطرة الإدارية الأخرى؛ وهى تحتاج كذلك إلى أن تستعير المزيد من خبراء الإدارة والتكنولوچيا من القطاع الخاص.

وكالات الأمن الداخلى

طالما لم تكن البلاد تعانى من الفتن، فإن معظم جوانب مهمة المحافظة على الاتحاد تأخذ شكل العمل القانونى، كما أن المسئولية الرئيسية لتحقيق ذلك تكون فى نطاق وزارة العدل. إنه فى الحقيقة نوع من الرفاهية، ونادر الوجود فى العالم، أن يتم الحفاظ على الوحدة الوطنية من خلال الإجراءات الروتينية للقانون المدنى، بدلاً من فرضها بواسطة جيش حقيقى مدجج بالسلاح.

هناك رابطة قوية قائمة بين وزارة العدل ووزارة الخزانة، إذ أن قسمًا كبيرًا من مسئولية المحافظة على مصادر الدخل القومى يقع بين أيدى «قسم الضرائب» فى وزارة العدل. إذ تتولى هذه الوزارات إجراءات التقاضى الناتجة عن الإجراءات التى تتخذها خدمة ضرائب الدخل الداخلى ضد التهرب والتلاعب والنزاع حول تفسير أحكام قانون الدخل الداخلى؛ مصدر القوانين الخاصة بالضرائب وتفسيرات المحاكم.

وعلى الرغم من أن مكتب التحقيقات الفيدرالية يبرز ضخمًا للغاية فى الفن الشعبى الأمريكى، فإنه، ببساطة، مكتب آخر تابع لوزارة العدل. ولا يتعامل المكتب مع أية إجراءات قضائية، لكنه، بدلاً من ذلك، يقوم بدور وكالة جمع المعلومات لكل الأقسام الأخرى. ومنذ إنشائه فى عام ١٩٠٨م توسع وتطور فى تكوينه خلال عشرينيات وثلاثينيات القرن الماضى تحت الإشراف المبكر لإدجار هوڤر. ورغم أنه ليس إلا واحدًا من المكاتب والأقسام الخمسة عشر التى تضمُّها الوزارة، ورغم أنه لا يتمتع رسميًّا بأى وضع قانونى أعلى من أى من المكاتب والأقسام الأخرى، إلا أن أهميته السياسية تفوق كثيرًا أهمية الآخرين. كما أنه هو الأكبر كذلك؛ حيث يستحوذ على أكثر من ٤٠ فى المائة من الاعتمادات المخصصة لوزارة العدل.

ورغم حرفيته واعتزازه العنيف باستقلاليته، فهو لم يكن غير مستجيب

للالتزامات الحزبية للإدارات الديمقراطية والجمهورية. فعلى الرغم من أن المكتب قد حقق شهرته الأفضل دائمًا من عمليات إلقاء القبض المثيرة على أشهر المجرمين، مثل جون ديلينجر، وجورج «ماشين جن» كيلى، وبونى وكلايد(١٧)، فقد انصاع لتوجيه الرئيس بالتركيز على مشاكل إجرامية معينة. ولهذا فقد اخترق التنظيمات النازية ومنظمات المافيا؛ وهو يقوم بتشغيل برامج تحريات الولاء والأمن واسعة النطاق التى تغطى كل الموظفين الفيدراليين منذ رئاسة ترومان؛ كما رصد واخترق منظمة كو كلوكس كلان وحركة الحقوق المدنية فى خمسينيات وستينيات القرن الماضى؛ كذلك اخترق الجماعات السياسية الراديكالية والجماعات الدينية المتطرفة وميليشيات محبى البقاء فى ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضى.

وكالات الأمن القومى الخارجى

توجد وزارتان تشغلان وسط المسرح هنا، هما الخارجية والدفاع. ورغم أن الدبلوماسية تعد بصفة عامة المهمة الأساسية لوزارة الخارجية، فإن البعثات الدبلوماسية ليست سوى واحدة من أبعادها التنظيمية. وابتداء من عام ١٩٩٦م، ضمت وزارة الخارجية تسع عشرة وحدة على مستوى المكاتب، كل واحدة منها تعمل تحت توجيه مساعد للوزير. ست من هذه مكاتب جغرافية أو إقليمية توجه اهتمامها إلى كل المشاكل فى نطاق منطقة محددة من العالم؛ وتسعة منها مكاتب «وظيفية»، تتعامل مع أمور مثل الشئون الاقتصادية والأعمال، والاستخبارات والأبحاث، والمنظمات الدولية. وأربعة منها مكاتب خاصة بالشئون الداخلية، تتولى التعامل مع أمور مثل الأمن، والشئون المالية والإدارية، والمسائل القانونية.

تعزز هذه المكاتب مسئوليات الصفوة فى وزارة الخارجية؛ مسئولى الخدمة الخارجية، الذين يشغلون المناصب المختلفة فى السفارات الأمريكية حول العالم والذين يشغلون ـ تقريبًا ـ معظم المراكز الحاكمة فى الوزارة فى الدرجات الأدنى من درجة

---

(١٧) انظر: William Keller, *The Liberals and J. Edgar Hoover* (Princeton: Princeton University Press, 1989). See also Victor Navasky, *Kennedy Justice* (New York: Atheneum, 1971), Chapter 2 and p.8.

السفير[١٨]. أما مناصب السفراء، خاصةً تلك المواقع المختارة فى العواصم الرئيسية حول العالم، فيتم شغلها بواسطة التعيينات الرئاسية، والكثير منهم يحصلون على مناصبهم تلك نتيجة لأنهم كانوا متبرعين هامين فى المعركة الانتخابية السياسية المظفرة لرئاسة الدولة.

ورغم أهمية وزارة الخارجية فى مجال السياسة الخارجية؛ فإن نسبة لاتصل إلى ٢٠ فى المائة من عدد موظفى الحكومة الأمريكية العاملين فى الخارج يعملون تحت إمرتها مباشرةً. أما العدد الأكبر من موظفى الحكومة المحترفين الذين يعملون فى الخارج، فهم ـ إلى درجة كبيرة ـ يعملون تحت إمرة وزارة الدفاع.

كان إنشاء وزارة الدفاع بمقتضى القانون فى الفترة من ١٩٤٧ إلى ١٩٤٩م، بمنزلة جهد لتوحيد وزارتين عسكريتين تاريخيتين، وزارة الحرب، ووزارة البحرية، ولدمج وزارة جديدة معهما، وزارة القوات الجوية، إلا أن التوحيد الحقيقى لم يحدث. وبدلا من ذلك فإن وزارة الدفاع تضيف المزيد من التعددية للأمن القومى.

واتباعًا للتقاليد العسكرية السائدة فى العالم، تم تنظيم العسكرية الأمريكية طبقًا لمبدأ «تسلسل القيادة»، وهو نظام تراتبى هرمى محكم قائم على المسئولية الواضحة والرتبة العسكرية، ويزداد وضوحًا من خلال أزياء عسكرية، وعلامات خاصة، وخرائط تنظيمية مفصلة، وقواعد للنظام والسلوك (انظر الشكل ٧ ـ ٥). وتتمثل الوكالات المحاربة فى قيادات عسكرية، موزعة جغرافيًّا إلى فرق وأساطيل. أما *وكالات الأركان*، التى تخدم كل منطقة عسكرية، فهى الشئون اللوچيستية، والاستخبارات، وشئون الأفراد، والأبحاث والتطوير، والإمدادات والتموين، والشئون الهندسية. ويأتى على رأس سلسلة القيادة العسكرية رئيس للأركان (يسمى «رئيس العمليات

---

(١٨) للمزيد من التفصيلات، يمكن الرجوع إلى:

John E. Harr, *The Professional Diplomat* (Princeton: Princeton University Press, 1972), p. 11; and Nicholas Horrock, "The CIA Has Neighbors in the 'Intelligence Community,'" *New York Times, 29 June 1975, sec. 4,p.2.*

انظر أيضًا: Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs, 3rd ed.* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993).

البحرية» فى البحرية «والقومندان» فى مشاة البحرية) ويكون برتبة جنرال بأربعة نجوم. ويكون رؤساء الأركان هؤلاء، بحكم مراكزهم، أعضاء فى هيئة الأركان المشتركة؛ مركز السياسة والإدارة العسكرية.

ولم تكن المشكلة السياسية الأساسية لأمريكا مع قواتها المسلحة هى تلك المشكلة التاريخية الخاصة بكيفية إبقاء الجيش بعيدًا عن سياسات الحكم ـ تلك المشكلة التى نخرت فى أجساد الكثير من دول أوروبا وأمريكا اللاتينية. أما المشكلة العسكرية الأمريكية فهى تتعلق بالسياسات الرخيصة التى تقوم على مزايا المجاملات (برميل لحم الخنزير)، فقد أدت القائمة الطويلة من القواعد العسكرية التى اقترح الرئيس كلينتون إغلاقها كجزء رئيسى من جهوده لخفض الموازنة العامة عام ١٩٩٣م إلي إثارة عاصفة من المعارضة حتى داخل حزبه السياسى، ومن بينهم عدد من أعضاء الكونجرس الذين كانوا، فى غير هذا الصدد، من المؤيدين البارزين لإجراء تخفيضات جوهرية فى ميزانية البنتاجون. فالتركيز على المراكز الوظيفية بدلاً من الإستراتيجية يعنى تقديم المزايا على سبيل المجاملة ـ استخدام الشئون العسكرية لأغراض سياسية. وكانت رغبة الحزب الجمهورى فى زيادة المبالغ المخصصة لنفقات الدفاع، ورغبة الرئيس كلينتون فى التعاون بصدد هذه الزيادات، التى تمثلت فى اقتراح زيادة إضافية قدرها ٢٥ مليار دولار فى ميزانية البنتاجون لعام ١٩٩٥م على الرغم من الضغوط المالية الضخمة التى واجهها، أكثر تأثرًا بالضغوط الداخلية فيما يتعلق بالتوظيف فى مجال الدفاع وفى الصناعات المتعلقة بالدفاع، منها بالضرورة العسكرية فى حقبة ما بعد الحرب الباردة. وهذا هو الذى دفع الكونجرس إلى إنشاء «لجنة إغلاق القواعد» فى نهاية ثمانينيات القرن الماضى مع منحها سلطة مستقلة عن الكونجرس ورئيس الجمهورية لتقرر أى القواعد العسكرية يمكن إغلاقها، وما إذا كان يلزم تعويض المجتمعات التى تقع فيها هذه القواعد عن الوظائف المفقودة والتضحيات الأخرى والكيفية التى يتم بها هذا التعويض.

ولعل أفضل وسيلة لفهم أثر المؤسسة العسكرية فى السياسات الأمريكية هو دراستها داخل الإطار البيروقراطى نفسه المستخدم لشرح الوكالات الداخلية. ومن الواضح أن الجهود السياسية اليومية لأفراد المؤسسة العسكرية الأمريكية تستهدف مصالحهم الذاتية إلى درجة كبيرة.

جدول ٧ - ٥

تسلسل القيادة فى وزارة الدفاع

وزير الدفاع
نائب وزير الدفاع

مجلس سياسات القوات المسلحة

رئاسة الأركان المشتركة
- رئيس الأركان المشتركة
- نائب رئيس الأركان المشتركة
- رئيس أركان الجيش
- رئيس عمليات البحرية
- رئيس أركان القوات الجوية
- قائد مشاة البحرية

الأركان المشتركة

مكتب وزير الدفاع
- نواب ومساعدو الوزير ونظراءهم
- منظمة مبادرة الدفاع الإستراتيجى
- وكالة الأمن القومى

المفتش العام

وزارة القوات الجوية
- وزير القوات الجوية
- رئيس أركان القوات الجوية
- نائب وزير ومساعد وزير القوات الجوية
- القيادات والوكالات الرئيسية للقوات الجوية

وزارة الجيش
- وزير الجيش
- رئيس الأركان
- نائب وزير ومساعد وزير الجيش
- القيادات والوكالات الرئيسية للجيش

وزارة البحرية
- وزير البحرية
- قائد قوات مشاة البحرية
- رئيس عمليات البحرية
- نائب وزير ومساعد وزير البحرية
- القيادات والوكالات الرئيسية لمشاة البحرية
- القيادات والوكالات الرئيسية البحرية

وكالات الدفاع
- وكالة مشروعات البحوث الدفاعية المتقدمة
- وكالة توريدات الدفاع
- وكالة اتصالات الدفاع
- وكالة مراجعة تعاقدات الدفاع
- وكالة المحاسبة والمالية الخاصة بالدفاع
- وكالة مخابرات الدفاع
- خدمات تحريات الدفاع
- وكالة الخدمات القانونية للدفاع
- وكالة الدعم اللوجستى للدفاع
- وكالة خرائط الدفاع
- وكالة المساعدات الأمينة للدفاع
- وكالة تفتيش المواقع

القيادات المحددة
- قيادة القوات
- قيادة القوات الجوية الإستراتيجية

القيادات الموحدة
- قيادة النقل
- قيادة المنطقة المركزية
- قيادة الأطلنطى
- القيادة الأوروبية
- قيادة الفضاء
- القيادة الجنوبية
- قيادة المحيط الهادى
- قيادة العمليات الخاصة

المصدر: Office of the Federal Register, U.S. *Government Manual, 1992- 1993* (Washington, DC: Government Printing Office, 1992), p. 184

أثرت الاعتبارات السياسية بصورة معتادة على كل من وكالات الأمن الداخلى وعلى وكالات الأمن القومى الخارجى.

الوكالات التنظيمية

ليس لدى الولايات المتحدة وزارة للتنظيم، لكن لديها وكالات تنظيمية عديدة. بعض هذه عبارة عن مكاتب داخل الوزارات، مثل إدارة الغذاء والدواء فى وزارة الصحة والخدمات الإنسانية، وإدارة الأمن والصحة المهنية فى وزارة العمل، وخدمة صحة الحيوان والنبات فى وزارة الزراعة. أما سائر الوكالات التنظيمية فهى عبارة عن لجان تنظيمية مستقلة والمثال على ذلك لجنة التجارة الفيدرالية. لكن سواءً أكانت تابعة لإحدى الوزارات أو مستقلة فإن الوكالة أو اللجنة تعتبر تنظيمية إذا كان الكونجرس قد أسند إليها سلطات واسعة نسبيًا على قطاع اقتصادى أو على نوع من النشاط التجارى، ويُفَوِّضُ لها سلطة وضع القواعد التى تحكم سلوك الناس والأعمال داخل هذا النطاق. ويكون للقواعد التى تضعها الوكالات التنظيمية قوة وتأثير التشريع؛ وفى الحقيقة يشار إلى القواعد التى تضعها على إنها *تشريعات إدارية*. وعندما تقوم هذه الوكالات بإصدار قرارات أو أوامر بتسوية نزاعات بين أطراف معينة أو بين الحكومة وأحد الأطراف، فإنها تقوم فى حقيقة الأمر بأداء دور المحاكم.

تمنح الوكالات التنظيمية فى الولايات المتحدة سلطة تنظيم صناعات مختلفة؛ وتقوم هذه الوكالات غالبًا بدور المحاكم عند إصدارها لقرارات أو عند تسويتها للمنازعات.

هناك ثلاثة عوامل على وجه الخصوص مكنت الشركات التى خضعت للتنظيم من توظيف البرامج لمصلحتها.

ففى المقام الأول، غالبًا ما يتم اختيار كبار موظفى الوكالة من الصناعات الخاضعة للتنظيم نفسها. أو من المؤسسات القانونية المتصلة بها. وفى المقام الثانى، فعلى امتداد حياة الوكالة التنظيمية، عليها أن تعتمد على الصناعات الخاضعة للتنظيم للحصول على بيانات هامة عما إذا كانت الصناعات ملتزمة بالقوانين والقواعد. وفى المقام

الثالث، تقوم الصناعات الخاضعة للتنظيم والاتحادات التجارية التابعة لها بتوفير غالبية الشهود الخبراء فى جلسات استماع الوكالة التى يتم فيها صياغة القواعد الجديدة. ولا تشجع هذه العوامل الاعتماد المتبادل بين المُنَظِّمين والخاضعين للتنظيم فحسب، بل والتداخل المتبادل بينهم كذلك[١٩].

وخلال سبعينيات القرن الماضى، كان هناك اثنان من ردود الفعل، أولاً بدأ الكثير من المواطنين ورجال الكونجرس فى إدراك أن الوكالات التنظيمية لم تكن تقوم بالضرورة بالتنظيم باسم ما كانوا يعتبرونه المصلحة العامة. فقد شكل هؤلاء الناس «جماعات مصالح خاصة» أو «جماعات الضغط من أجل مصالح خاصة». وبدأت فى الإثارة لتدفع الوكالات التنظيمية إلى الاحتفاظ بعلاقة أكثر خصومة بالشركات الخاضعة للتنظيم بل إن هذه الجماعات قامت برفع المئات من القضايا فى المحاكم الفيدرالية لمحاولة إجبار الوكالات على أن تكون أكثر حماسًا فى تنظيم الجزء الذى يخصهم من الاقتصاد أو المجتمع. وجاء رد الفعل الثانى من العديد من المصالح الخاضعة للتنظيم نفسها، التى أصبحت مقتنعة بأنها يمكن أن تعمل بصورة أفضل بدون اللوائح الأمنية والحمائية، فالتحرر من اللوائح وما ينتج عنه من سوق تنافسية، يمكن أن يكون بعد فترة من التكيف أفضل بالنسبة لصناعاتها ككل. وفوق ذلك فإن عولمة الاقتصاد قد أتاحت مصادر دولية نشطة للمنافسة فى عديد من الصناعات، الأمر الذى يجعل الحاجة إلى التنظيم المحلى لهذه الصناعات أقل إلحاحًا مما كانت عليه عندما تتمتع بسلطة احتكار فعلية داخل حدودها المحلية[٢٠].

وعلى ذلك فإن حركة «السياسات الجديدة»، وحركة *التحرر من اللوائح* قد بدأتا فى وقت واحد تقريبًا، جاءت الأولى أساسًا، من الجانب الليبرالى من الطيف السياسى، بينما جاءت الثانية من بعض الليبراليين بالإضافة إلى بعض التحرريين[*] والمحافظين. وبرغم كل شىء، فإن كل هذه الضغوط من أجل التحرر من اللوائح ومن

---

(١٩) انظر: Lowi, *The End of Liberalism*, Especially Chapters 5 and 11.

(٢٠) انظر: Alfred C. Aman, Jr., *Administrative Law in a Global* Era (Ithaca, Ny: Cornell University Press, 1992).

(*) Libertarians

أجل المزيد من اللوائح لم تساعد على تنشيط البرامج التنظيمية، كما لم تؤدِّ إلى وضع نهاية لها. (انظر الفصل الثالث عشر).

وكالات إعادة التوزيع

قد تبدو وكالات الرعاية الاجتماعية والوكالات المالية / النقدية للوهلة الأولى نوعين بعيدين كل منهما عن الآخر بحيث ينتميان إلى طبقة واحدة، لكنهما مرتبطان من وجهة خاصة للغاية. فهما مسئولان عن توزيع مئات المليارات من الدولارات سنوياً بالمعنى الحرفى بين المجالين العام والخاص؛ ومن خلال عمليات النقل هذه تؤثر تلك الوكالات على الكيفية التى يقوم بها الناس والمؤسسات بصرف واستثمار تريليونات الدولارات سنوياً. ونحن نطلق عليها وكالات إعادة التوزيع لأنها تؤثر على كمية الأموال التى تدخل فى الاقتصاد، ولأنها تؤثر مباشرة على تقرير من يمتلك الأموال، ومن يستدين، وعلى ما إذا كان الناس يرغبون فى استثمار أو توفير أموالهم بدلاً من إنفاقها.

تؤثر وكالات إعادة التوزيع على مقدار النقود المتاحة فى الاقتصاد، وتؤثر بصورة مباشرة على من يمتلك هذه النقود ومن لديه الائتمان، وعلى ما إذا كان الناس سوف يرغبون فى استثمار أو إنفاق نقودهم.

الوكالات المالية والنقدية

أفضل مصطلح عام بالنسبة للنشاطات الحكومية التى تؤثر على النقود أو تتصل بها هى السياسة «المالية». وقد كانت «خزانة الدولة» هى خزانة الإمبراطورية الرومانية. ويمكن أن يشير مصطلح «مالى» إلى أى موضوع وكل موضوع له علاقة بالمالية العامة. إلا أننا فى الولايات المتحدة نختار أن نميز أكثر، مع الإبقاء على لفظ مالى للسياسات الخاصة بالضرائب والإنفاق، واستخدام لفظ نقدى فيما يتصل بالسياسات الخاصة بالمصارف والائتمان والعملة. والمصطلح الثالث، وهو الرعاية الاجتماعية، يستحق أن تتم معاملاته على مستوى مساو لفئات إعادة التوزيع تلك.

تقوم وزارة الخزانة بصورة رئيسية بإدارة السياسة المالية، وليس هناك تعارض فى ضم الخزانة هنا إضافة إلى وكالات المحافظة على الاتحاد. ويشير هذا إلى: (١) أن الخزانة وزارة معقدة تقوم بأكثر من وظيفة من وظائف الحكومة. (٢) الحاجة إلى تهيئة وسائل السيطرة التقليدية إلى الظروف الاقتصادية الحديثة والتكنولوچيا الجديدة.

فاليوم، إضافة إلى إدارة ووضع سياسة ضريبة الدخل وجمع الضرائب الأخرى، فإن الخزانة مسئولة أيضًا عن إدارة الدين الفيدرالى الهائل الذى بلغ حوالى ٥.٦٣ تريليون دولار عام ٢٠٠٠م. وقد وصلت الفوائد المستحقة على هذا الدين عام ٢٠٠٠م إلى ١٥ فى المائة من الميزانية السنوية. هذا البند بمفرده يمثل خامس أكبر بند فى الميزانية السنوية بأكملها بعد التأمين الصحى على كبار السن والمعاقين والرعاية الطبية ١٨ فى المائة، والضمان الاجتماعى ٢٢ فى المائة، والدفاع الوطنى ١٦ فى المائة، وكل المصروفات المحلية الأخرى ١٦ فى المائة. ولكن الدين ليس بالشىء الذى تحتفظ به البلاد، لكنه شيء ينبغى على البلاد إدارته. هذه الآلاف من مليارات الدولارات من الديون توجد فى شكل سندات وإيداعات مصرفية والتزامات تفرضها عقود شراء بضائع وخدمات وأبحاث من القطاع الخاص. وحتى بعد أن استطعنا تحقيق التوازن فى الميزانية - هدف تم تحقيقه عام ١٩٩٨م - وبدأنا فى سداد الدين العام، ما زال علينا إدارة وتناول الدين كأحد المهام الرئيسية للحكومة القومية، وهذا يتطلب بيروقراطية كبيرة وخبيرة تحت أية ظروف.

كذلك فإن وزارة الخزانة مسئولة عن طباعة العملة التى نستخدمها، ولكن العملة؛ بالطبع، لا تمثل إلا جزءًا ضئيلاً من الاقتصاد النقدى بالكامل. إذ أن الجزء الأكبر من تريليونات الدولارات المستخدمة فى العمليات التجارية التى تكون القطاعين العام والخاص فى اقتصاد الولايات المتحدة يوجد فى حسابات مطبوعة وفى حاسبات آلية، وليس فى شكل عملات.

هناك وكالة مالية هامة أخرى (على الرغم من أنها لأسباب تقنية تسمى وكالة للسياسة النقدية) هى النظام الاحتياطى الفيدرالى الذى يترأسه مجلس الاحتياطى الفيدرالى. يتمتع نظام الاحتياطى الفيدرالى بالسلطة على معدلات الائتمان ونشاطات

الإقراض الخاصة ببنوك الأمة الهامة. وقد قام الكونجرس بوضع النظام فى عام ١٩١٣م ليكون مسئولاً عن ضبط الإمدادات النقدية طبقًا لاحتياجات المصارف فى المناطق المختلفة، واحتياجات التجارة والصناعة فى كل منطقة. ويساعد النظام على تحويل النقود من حيث تتواجد بكثرة، إلى حيث توجد حاجة إليها، كما يضمن أيضًا عدم تجاوز المصارف لقدراتها، بالتوسع فى سياسات الإقراض، خوفًا من أنه فى حال حدوث مخاوف اقتصادية مفاجئة؛ فإن التكالب على عدد من البنوك قد يكون معديًا، ويؤدى إلى انهيار هائل مثل الذى حدث عام ١٩٢٩م. ويتواجد مجلس إدارة الاحتياطى الفيدرالى على قمة الهرم المكون من اثنى عشر من مصارف الاحتياطى الفيدرالى فى ١٢ منطقة، هى «مصارف المصرفيين»، التى تلبى الاحتياجات النقدية لمئات المصارف الأعضاء فى النظام المصرفى القومى (انظر أيضًا الفصل ١٣).

وكالات الرعاية الاجتماعية (دولة الرفاهية ـ Welfare)

تبدو وكالات الرعاية الاجتماعية عند النظرة الأولى أنها مجرد مجموعة أخرى من وكالات المتعاملين، لكن هناك اختلاف كبير بين الفئتين؛ فالوصول إلى وكالات العملاء (الزبائن) متاح لأى شخص تقريبًا، يتقدم إليها بمطالبة. قد تكون هناك بعض التكلفة لكى يصل أحدهم إلى وكالة العملاء أو يقوم بكتابة عرض أو يقضى بعض الوقت للحصول على انتباه الوكالة، ولكن الوصول إليها متاح لأى شخص تقريبًا. وعلى النقيض من ذلك، فإن وكالات الرعاية الاجتماعية تعمل بموجب القانون الذى يميز بين الأثرياء والفقراء، وبين الكبار والصغار، وبين العاملين والعاطلين. بصورة أخرى، فإن الوصول إلى وكالات الرعاية الاجتماعية مقصور على الأفراد الذين تشملهم فئة قانونية محددة، ومن لا تنطبق عليهم المعايير القانونية لتلك الفئة لا يمكنهم الوصول إلى الوكالة، حتى وإن سعوا إلى ذلك.

تعد برامج الرعاية الاجتماعية أهم برامج الضمان الاجتماعى، وأكثرها تكلفة. فهى، على وجه التقريب، برامج للتأمينات يسهم فيها كل العاملين أثناء

سنوات عملهم، ويحصل منها هؤلاء الأشخاص على فوائد محددة كحق لهم عند الاحتياج إليها[٢١]. ولكن هناك فئة منفصلة تمامًا من البرامج التى تعرف شعبيًا باسم «الرعاية الاجتماعية». والمثلان الأكثر شيوعًا لها هما «المساعدة المؤقتة للعائلات المحتاجة (TANF)» و«دخل التأمين التكميلى (SSI)» ـ وكلاهما يوفر إعانات نقدية. إذ يتلقى الأفراد المستحقون دفعات نقدية فعلية. هناك فئة أخرى من المساعدة العامة أو الرعاية الاجتماعية، تسمى *«الفوائد العينية»*، والتى تتضمن طوابع الطعام والرعاية الصحية. وتشمل الفوائد العينية إنفاق النقود، ولكن ليس بصورة مباشرة إلى المنتفعين. على سبيل المثال، يتم إنفاق النقود فى برنامج التأمين الصحى على المسنين والمعاقين، ولكن الحكومة تعمل كطرف ثالث يضمن سداد التكلفة إلى الأطباء والمستشفيات مقابل الخدمة التى يتم تقديمها إلى المنتفعين.

ليست هناك وكالة حكومية منفردة مسئولة عن كل البرامج التى تمثل «دولة الرعاية الاجتماعية». وأكبر وكالة فى هذا الميدان هى «إدارة التأمين الاجتماعى» التى تقوم بإدارة أوجه التأمين الاجتماعى للضمان الاجتماعى ودخل التأمين التكميلى. وتقوم إدارات أخرى تابعة لوزارة الصحة والخدمات الإنسانية بإدارة المساعدة المؤقتة للعائلات المحتاجة والتأمين الصحى الخاص بكبار السن والمعاقين، كما أن وزارة الزراعة مسئولة عن برنامج طوابع الطعام. وباستثناء الضمان الاجتماعى، فإن هذه البرامج القائمة على قياس الدخل، تتطلب من المتقدمين إيضاح أن إجمالى دخلهم النقدى السنوى هو أسفل خط الفقر المحدد رسميًا. وتمثل برامج المساعدة العامة هذه عبئًا إداريًا كبيرًا.

فى عام ١٩٩٦م، تبنى الكونجرس قانون المسئولية الشخصية وتسوية فرص العمل (PRA) الذى ألغى، فى الواقع، كل برامج المساعدة العامة القومية القائمة على قياس الدخل، وبذا أنهى، بصورة فعلية، كل استحقاق للفقراء لإعانات

---

(٢١) هذه تسمى تأمينًا لأن الأفراد يدفعون أقساطًا، إلا أن البرنامج لا يغطى تكلفته ذاتيًا، ولا يحصل المشاركون على الإعانات بالتناسب مع مقدار ما يدفعونه من أقساط. لمعرفة الإنفاق الفعلى على هذه البرامج وبرامج الرعاية الاجتماعية الأخرى، انظر الفصل ١٨.

الرعاية الاجتماعية، بما فيهم الأمهات العزباوات وأطفالهن. وقد كان هذا دون جدال أكبر تنازل منفرد تقدمه السلطة القومية إلى حكومات الولايات فى تاريخ الولايات المتحدة. إلا أن من انتظروا تخفيضًا هائلاً فى إنفاق ومسئوليات الحكومة، كانت تنتظرهم خيبة أمل كبيرة. فالحكومة القومية ما تزال توالى تمويل برامج الرعاية الاجتماعية على الرغم من أن هذه النقود يتم تخصيصها للولايات فى صورة منح مجمعة، مع ترك الحرية الكاملة للولايات فى تحديد كيفية إنفاقها. وهناك تكاليف إضافية متضمنة، نتيجة لحقيقة أن الحكومة القومية وحكومات الولايات مطالبة طبقًا للقانون بتنظيم هذه المنح لأن قانون ١٩٩٦م وضع بعض المعايير القومية الصارمة للاستحقاق، على سبيل المثال، وضع حدود على عدد سنوات استحقاق الإعانات.

لقد اهتممنا فى القسمين الأولين من هذا الفصل بتقديم صورة للبيروقراطية، وضرورتها، بالإضافة إلى مداها، والاستخدامات المحددة التى يتم استخدام البيروقراطيات فيها بواسطة الحكومة القومية. ولكن من الواضح أنه من المستحيل تقديم هذه البيروقراطيات كمجرد منظمات، بينما هى فى الواقع موجودة لتطبيق سياسات عامة فعلية. سيكون لدينا الكثير والكثير لنقوله مباشرة عن هذه السياسات العامة فى الفصول اللاحقة (الفصلين ١٣ ، ١٤). والذى تبقى فى هذا الفصل، هو استكشاف كيف حاول نظام الحكومة الأمريكى تهيئة هذا الجهاز الضخم لمتطلبات الديمقراطية التمثيلية. كان المقصود من عنوان الفصل، «البيروقراطية فى الديمقراطية»[٢٢]، هو نقل الإحساس بأن الاثنين متعارضان، فلا يمكننا العيش دون البيروقراطية؛ لأنها أكثر الطرق فعالية فى تنظيم الناس والتكنولوچيا من أجل إنجاز عمل جماعى كبير. ولكننا لا يمكننا العيش فى راحة مع البيروقراطية كذلك، فالبيروقراطية تتطلب تدرجًا طبقيًا وسلطة معينة وخبرة مهنية. هذه المتطلبات تجعل من البيروقراطية العدو الطبيعى للتمثيل

(٢٢) استلهم العنوان من كتاب هام هو:
Charles Hyneman, Bureaucracy in Democracy (New York: Harper. 1950).

من أجل عمل أكثر حداثة لوصف البيروقراطية الفيدرالية وتقديم بعض الخطوط الإرشادية للتحسين، انظر:
Patricial W. Ingraham and Donald F. Kettl, Agenda for Excellence: Public Services in America (Chatham, NJ: Chatham House, 1992).

الذى يتطلب نقاشًا وتبادلاً للرأى بين أقران، ودرجة عالية من الفردية. ومع ذلك؛ فإن المهمة ليست الارتداد عن البيروقراطية، ولكن محاولة الاستفادة من قواها بينما نحاول جعلها أكثر تحملاً للمسئولية بالنسبة إلى المطالب التى تُفرض عليها من جانب السياسات الديمقراطية والحكومة التمثيلية. هذا هو ما سيتم التركيز عليه فيما تبقى من الفصل.

السيطرة على البيروقراطية

بعد مائتى عام، وملايين من الموظفين، وتريليونات من الدولارات على إقامة هذا البلد، يجب علينا العودة إلى ملاحظة جيمس ماديسون أنه «ينبغى أولاً تمكين الحكومة من السيطرة على المحكومين، وفى الخطوة التالية، إجبارها على السيطرة على نفسها»[(٢٣)]. إن المشكلة اليوم ما تزال هى هى نفسها، ولكن الشكل تغير. فمشكلتنا اليوم هى البيروقراطية وقدرتنا على الإبقاء عليها مسئولة أمام السلطات السياسية المنتخبة. وسننهى هذا الفصل باستعراض للرئاسة والكونجرس كمؤسستين لإبقاء البيروقراطية مسئولة (انظر خريطة المفهوم ٧ ـ ١). وستكون بعض الحقائق التى سترد فى هذا الفصل، والتى وردت فى الفصلين السابقين، مكررة، ولكن فى هذا السياق الهام.

الرئيس بوصفه المسئول التنفيذى الأول

فى عام ١٩٣٩م، قام الرئيس روزفيلت، من خلال لجنته الرئاسية الخاصة بالقيادة الإدارية، بتوجيه نداء بأن «الرئيس بحاجة إلى المساعدة». هذه هى قصة الرئاسة الحديثة، والتى يمكن روايتها بشكل كبير كسلسلة من ردود الأفعال لظهور الحكومة الكبيرة؛ *فكل توسع فى الحكومة الوطنية خلال القرن العشرين صاحبه توسع موازٍ فى السلطة الإدارية الرئاسية*. ويبين صندوق «بإيجاز» التالى رسمًا توضيحيًا لهذا النمو خلال الجزء الأكبر من القرن الحالى.

---

(٢٣) Clinton Rossiter, ed., The Federalist Papers (New York: New American Library, 1931), No. 51.

لاحظنا بالفعل أن مجلس الوزراء الرئيس لا يقوم بالعمل كمجلس إدارة؛ فمجلس الوزراء ليس معترف به دستوريًّا أو تاريخيًّا كهيئة مجمعة لاتخاذ القرار، ولا يتمتع إلا أقلية فقط من الوزراء بالقيادة الكافية فى وزاراتهم حتى يمكنهم المساهمة بقدر كبير فى تلبية حاجة الرئيس إلى أن يكونوا بالفعل المسئولين التنفيذيين الرئيسيين. هذا الفراغ الذى يخلقه غياب الدور الإدارى للوزارة يتم إلى حد ما ملئه بواسطة طاقم العاملين فى البيت الأبيض.

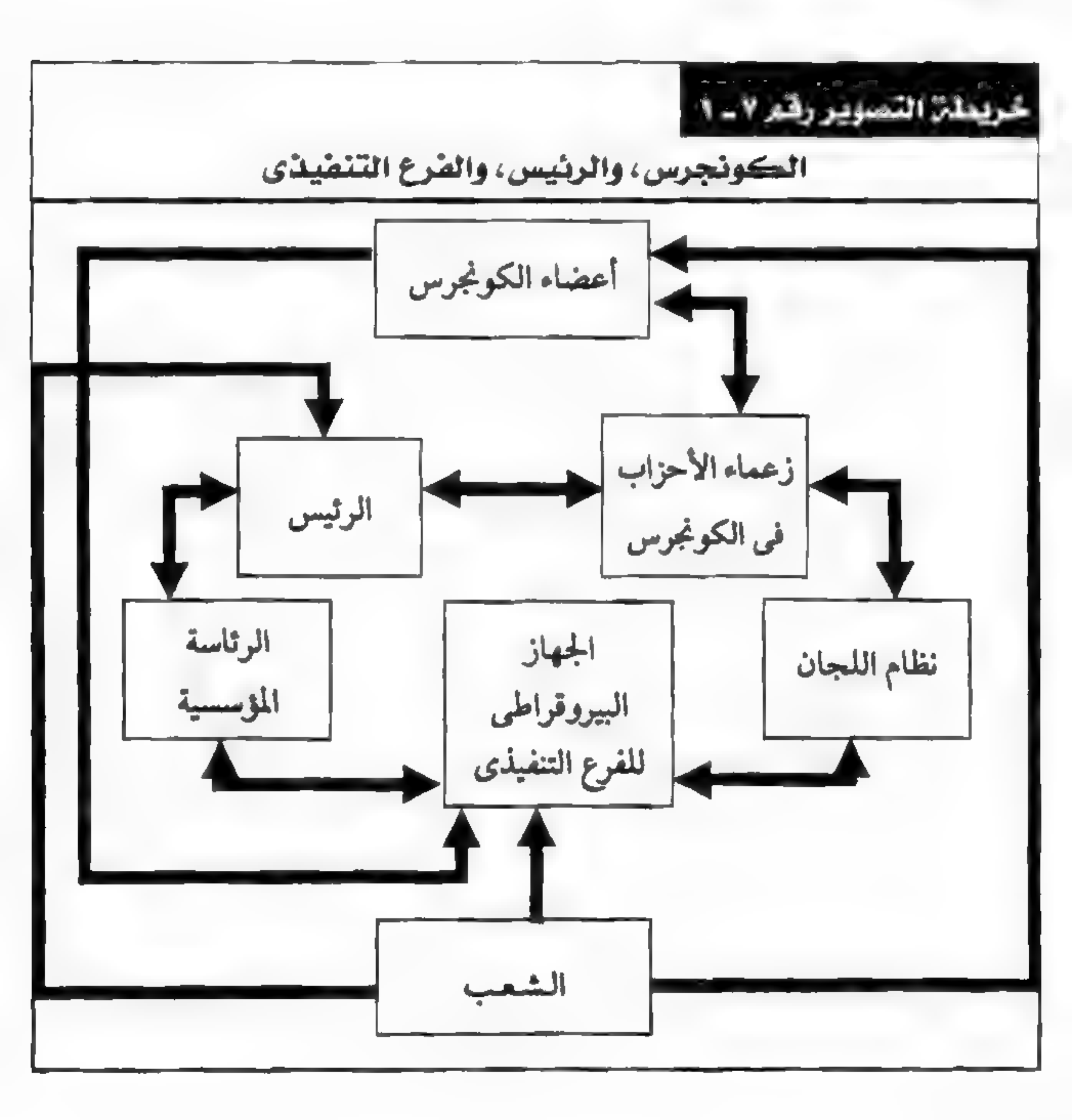
فخلال الثلاثين عامًا الأخيرة، أُعطى «المساعدون الخاصون للرئيس» دوائر اختصاص متخصصة فى واحدة أو أكثر من الإدارات التنفيذية. ويتمتع هؤلاء الموظفون بسلطات ومصداقية إضافية تتجاوز إمكانية وصولهم إلى الرئيس إذ يمكنهم أيضًا الوصول إلى وكالة الاستخبارات المركزية طلبًا للاستخبارات الدولية، وإلى مكتب التحقيقات الفيدرالى ووزارة الخزانة طلبًا لمعلومات عن الوكالات ذاتها. وبواسطة تلك المعلومات، يمكنهم الذهاب إلى أبعد مما تقوم الوكالات ذاتها بتقديمه، وكسب قدر كبير من السلطة على الإدارات.

كل توسع فى الحكومة الوطنية خلال القرن العشرين، صاحبه توسع مواز للسلطة الإدارية الرئاسية.

مكتب الإدارة والموازنة كوكالة إدارية

لم تكن مصادفة أن يعاد تنظيم مكتب الموازنة، الذى تم إنشاؤه عام ١٩٢١م، وجرى إلحاقه بالمكتب التنفيذى للرئيس عام ١٩٣٩م، وأن يُعطى اسمًا جديدًا هو مكتب الإدارة والموازنة فى عام ١٩٧٠م. لقد كان الرئيس نيكسون ملتزمًا جدًّا بجعل البيروقراطية القائمة، التى كانت نتاج ثمانية أعوام من النمو والالتزام فى ظل إدارة الديمقراطيين، أكثر استجابة إلى البرامج الجمهورية. لقد كان مكتب الإدارة

والموازنة هو الآلية التى اختارها، وبدا أن السلطة الإدارية لمدير مكتب الإ
والموازنة قد زادت مع كل رئيس منذ عهد نيكسون. لقد كانت بعض السلطات الإدا
دائمًا فى يد مدير الموازنة، ولكن التأكيد الأكبر كان على تخطيط وتخصيص المواز
وبدءًا بإدارة الرئيس نيكسون والإدارات التى تلتها، أصبحت المسائل الخاصة بالإد
أمورًا أساسية بالنسبة لتشغيل الفرع التنفيذى، ولكن الحاجة إلى السيطرة على الإد
التنفيذية تذهب إلى ما هو أبعد مما يمكن لأكثر مديرى مكتب الإدارة والموازنة شجاع
أن يقوم به.



ساهم الرئيس كلينتون فى أكثر المجهودات تنظيمًا، وغالبًا أكثرها نجاحًا، فى «تغيير الطريقة التى تؤدى بها الحكومة عملها»، إذا كان لنا أن نستعير العبارة التى استخدمها لوصف هدف وحدة(*) «مراجعة الأداء القومى» التى أنشأها. كانت هذه الوحدة إحدى أهم الإصلاحات الإدارية فى القرن العشرين. لقد ندَّد كل الرؤساء الأمريكيين الذين تولوا الحكم مؤخرًا بكبر حجم البيروقراطية الفيدرالية وعدم إمكانية إدارتها، لكن كلينتون استطاع بالفعل تحويل عروض التغيير إلى إصلاح حقيقى، ففى سبتمبر ١٩٩٣م أطلق هيئة «مراجعة الأداء القومى» بناء على مجموعة من ٣٨٤ مقترحًا أعدت بواسطة لجنة تَرَأَّسَها نائب الرئيس جور. كان الهدف المعلن لوحدة «مراجعة الأداء القومى» هو «إعادة اختراع الحكومة» ــ لجعل البيروقراطية الفيدرالية أكثر كفاءة وخضوعًا للمسئولية. وقد تضمنت أهدافها توفير أكثر من ١٠٠ مليار دولار خلال خمس سنوات، الجزء الأكبر منها عن طريق خفض قوة العمل الفيدرالية بمقدار ١٢ فى المائة، أو ما يزيد عن ٢٧٠٠٠٠ وظيفة بنهاية العام المالى ١٩٩٩م. كذلك ركزت «مراجعة الأداء القومى» على التقليل من الالتزام الشديد بالإجراءات وتيسير الطريقة التى تشترى بها الحكومة البضائع والخدمات، وتنسيق الإدارة الفيدرالية، وتبسيط القواعد الفيدرالية. وقد اتفق جميع المراقبون تقريبًا على أن وحدة «مراجعة الأداء القومى» قد حققت تقدمًا هائلا، فعلى سبيل المثال، ألغى «مكتب إدارة الأفراد»، التابع للحكومة، دليل الأفراد الفيدرالى سيئ السمعة، ذا الـ ١٠٠٠٠ صفحة، والنموذج القياسى رقم ١٧١؛ النموذج الحكومى المرهق لطلب العمل. ويوضح مثال آخر طبيعة عمل وحدة «مراجعة الأداء القومى»؛ فقد كانت طريقة وزارة الدفاع فى تعويض موظفيها عن نفقات السفر تتطلب ١٧ خطوة وشهرين من الزمن، لكن الإصلاح الذى قام به أحد العاملين، بتشجيع من وحدة «مراجعة الأداء القومى»، اختصرها إلى أربع خطوات تعتمد على الحاسب الآلى وتستغرق أقل من ١٥ دقيقة، مع توفير للمال ينتظر أن يصل إلى مليار دولار خلال خمس سنوات.

(*) اختيرت لفظة وحدة لهذا التشكيل؛ حيث اكتفى الكتاب بالإشارة إليها باختصاراتها **NPR** دون توصيف لها ـ (المترجم).

الحكومة: التوسع ورد الفعل

فترة التوسع فى الحكومة	رد فعل الرئاسة على التوسع
ويلسون (١٩١٤ ــ ١٩١٨م): الحرب العالمية الأولى، ارتفاع الموازنة من ٨٠٠ مليون دولار إلى ١٨ مليار دولار عام ١٩١٩م، والتوسع فى الوكالات	قانون الموازنة والمحاسبة لعام ١٩٢١م، السلطة التنفيذية تنشئ مكتب الموازنة، مكتب المحاسبة العامة يصبح تابعًا للكونجرس
روزفيلت (١٩٣٣ ـ ١٩٣٦م): فترة العقد الجديد، نمو الموازنة، وتكون الوكالات الجديدة	إعادة تنظيم السلطات، وضم مكتب الموازنة إلى المكتب التنفيذى للرئيس فى عام ١٩٣٩م
روزفيلت (١٩٤٠ ــ ١٩٤٤م): الحرب العالمية الثانية، تعبئة كاملة	تشكيل مجلس المستشارين الاقتصاديين عام ١٩٤٦م، ووزير الدفاع، ومجلس الأمن القومى، وهيئة الأركان المشتركة عام ١٩٤٧م
ترومان (١٩٤٧ ـ ١٩٥١م): ما بعد الحرب العالمية الثانية، التعبئة من أجل الحرب الكورية	ظهور «برنامج الرئيس»، منذ عام ١٩٤٨م ـ حتى الآن، طاقم العاملين فى البيت الأبيض منذ عام ١٩٥٠م ـ حتى الآن
أيزنهاور (١٩٥٣ ــ ١٩٦٠م): الحرب الباردة، رد الفعل ضد الحكومة المحلية	إعطاء الصفة الرسمية للعاملين فى البيت الأبيض، تعظيم دور مجلس الأمن القومى، جهود السيطرة على الوكالات الاجتماعية، لجنة هوفر
كنيدى (١٩٦١ ـ ١٩٦٣م): زيادة السلطة الضريبية، ضغوط مباشرة للسيطرة على الرواتب والأسعار	طاقم متخصص للبيت الأبيض، تطبيق الإعداد المركزى للموازنة على وزارة الدفاع (نظام تخطيط برمجة الموازنة)، رفع مستوى مجلس المستشارين الاقتصاديين
جونسون (١٩٦٤ ـ ١٩٦٦م): التوسع فى البرامج المحلية والاجتماعية مثل الرعاية الصحية لكبار السن والمعاقين والتأمين الصحى ووكالات الحقوق المدنية، والتوسع فى سلطات الحرب	تطبيق نظام تخطيط برمجة الموازنة على الوكالات المحلية، إنشاء «منظمة الفرص الاقتصادية» لتنسق برامج الرعاية الاجتماعية، إنشاء وكالة الإسكان والتنمية الحضرية ووزارة المواصلات

نيكسون (١٩٦٩ ـ ١٩٧٣م): زيادة إعانات الضمان الاجتماعي، والتوسع في العمل الدبلوماسي، والسيطرة على الأسعار، وبرامج تنظيمية جديدة	مركزية طاقم العاملين في البيت الأبيض وزيادة تخصصهم، إنشاء مكتب الإدارة و الموازنة، إنهاء مركزية برامج الحضر والرعاية الاجتماعية، تشكيل مجالس تنسيق على المستوى الوزاري خاصة بالرواتب والأسعار والسياسة المحلية، فهرسة الضمان الاجتماعي لتفادي التعديلات التشريعية السنوية، تعزيز استخدام مكتب التحقيقات الفيدرالي في مراقبة الموظفين الإداريين
كارتر (١٩٧٧ ـــ ١٩٨٠م): ما بعد ووترجيت	وزارتان جديدتان للطاقة والتعليم، إعادة إصلاح جهاز الخدمة المدنية، تبرير الزيادات في الموازنة، مجهود مكثف لتقليل الأعمال الكتابية في البيروقراطية، أول من أدخل تحليل التكاليف، الفوائد الخاصة بالتنظيم، أول جهود كبيرة لرفع القيود عن الحكومة
ريجان (١٩٨٠ ـ ١٩٨٥م): توسع هائل في ميزانية الدفاع، ونمو العجز التجاري القومي	ترقية مدير مكتب الإدارة و الموازنة إلى درجة وزير، التوسع في سلطة استعراض التنظيم لمكتب الإدارة الموازنة، إنشاء مجالس استشارية لمجلس الوزراء، التوسع في اختبار التكاليف، الفوائد الخاصة بالتنظيم
بوش (١٩٨٩ ـ ١٩٩١م): قرار رفع تكلفة حرب الخليج وإنقاذ المدخرات والقروض من الموازنة، الحسابات الخارجية للسيطرة على العجز، استمرار الزيادة في العجز	إعطاء مكتب الإدارة و الموازنة المزيد من السلطة فيما يتصل بالعجز الكلي في الموازنة، مع الصلاحية الواسعة لتعديل أهداف الميزانيات الخاصة بالوكالات لتتناسب مع الأوضاع الاقتصادية
كلينتون (١٩٩٣ ـــ ١٩٩٤م): التزام في البداية بالحكومة الموسعة والعجز، خاصة في الرعاية الاجتماعية والصحة والسياسات الاجتماعية الأخرى	يسيطر الجمهوريون على الكونجرس ويحيون موقف ريجان المناهض للحكومة كجزء من «التعاقد مع أمريكا» (١٩٩٤ ـ ١٩٩٨م). يستجيب كليتون إلى هذا عن طريق «مراجعة الأداء القومي» والالتزام الصارم بتحقيق التوازن في الموازنة (١٩٩٤ ـــ ٢٠٠٠م)، وكذلك الالتزام بإلغاء تاريخي لإصلاحات الرعاية الاجتماعية لعام ١٩٩٦م
بوش (٢٠٠١م): كشفت المقترحات المبكرة الخاصة بالسياسات عن تحفظ مفاجئ، مالي للحكومة، يدعوه البعض «هندسة اجتماعية» محافظة	تفويض تاريخي للسياسات الاجتماعية إلى الولايات، مصحوب بمعايير قومية قوية تنظم إدارة الرعاية الاجتماعية (٢٠٠١م)

حاولت إدارة كلينتون، مع بعض النجاح، جعل البيروقراطية أكثر كفاءة وخاضعة للمساءلة وفعالة عن طريق إنشاء « مراجعة الأداء القومى ».

أحد نقاط الضعف المحتملة لـ« مراجعة الأداء القومى » التى لاحظها نقادها أنه لم يكن لديها إستراتيچية لمواجهة اعتراض الكونجرس على إصلاح البيروقراطية. لقد حذر دونالد كيتل، وهو أحد دعاة الإصلاح المحترمين، من أنه « لا يمكن على الإطلاق تحقيق إصلاح ذى شأن دون دعم ضمنى على الأقل من الكونجرس. إن « مراجعة الأداء القومى لم تضع بعد إستراتيچية كاملة للفوز بهذا الدعم »[٢٤]. انظر تقييم كيتل لمجهودات الإصلاح فى الجدول رقم ٧ ـ ١.

لن تتحقق البيروقراطية المسئولة أبدًا بالمزيد من السلطة الرئاسية أو بالمزيد من طاقم العاملين الإداريين أو بالمزيد من السيطرة الإدارية أو بالإجراءات الأكثر بساطة. كل هذا لم يكن كافيًا فيما يتصل بمهمة إبعاد العاملين فى الأمن القومى عن تنفيذ سياسة خاصة بهم تجاه إيران ونيكاراجوا لمدة عامين على الأقل (١٩٨٥ ـ ١٩٨٦م) بعد أن حظر الكونجرس صراحةً إقامة أى نشاط مع نيكاراجوا، وبعد أن منع الرئيس بصورة رسمية أى تفاوض مع إيران. هذه الأحداث تبين حقيقة أن كل تجديد فى إدارة البيت الأبيض، من رئيس إلى آخر، يكشف بوضوح عن عدم كفاية التجديدات السابقة. ومع زيادة العاملين فى البيت الأبيض والمكتب التنفيذى للرئيس، تصبح بيروقراطية الإدارة ذاتها مشكلة فى الإدارة. قد يكون الكونجرس جزءًا من الحل، ولكن الكونجرس هو أيضًا جزء من المشكلة.

الكونجرس والبيروقراطية المسئولة

الكونجرس ضرورى دستوريًا من أجل البيروقراطية المسئولة لأنه فى « حكومة القوانين »، التشريع هو مفتاح إخضاع الحكومة للمسئولية. فعندما يتم إقرار قانون، ويكون الغرض منه واضحًا، فإن الرئيس يعرف ما ينبغى عليه « تنفيذه بإخلاص »، وتتفهم الوكالة الخطوط الإرشادية الخاصة بها. ولكن عندما يقرُّ الكونجرس تشريعات

(٢٤) عن: Stephen Barr, "Midterm Exam for 'Reinvention' ، تذكر الدراسة نتائج باهرة، لكنها تدعو إلى إستراتيچية لكسب دعم الكونجرس، Washington Post, 19 August 1994, p. 25

غامضة ؛ فإن الكل، من الرئيس إلى الوكالة، إلى المحاكم وجماعات المصالح، يشتغلون فى تفسير التشريع. فى هذه الحالة، أمام من تكون الوكالة مسئولة؟

لم تكن إجابة الكونجرس هادفة إلى إيضاح نواياه التشريعية ولكن لمحاولة الإشراف على تصرفات وتفسيرات الوكالة من خلال الإشراف (انظر الفصل الخامس أيضًا). فكلما أعطى الكونجرس المزيد من السلطات التشريعية إلى الجهاز التنفيذى، كلما زاد سعيه إلى المشاركة فى لعبة الحكومة من خلال الإشراف على اللجان واللجان الفرعية للوكالات. إن نظام اللجنة الدائمة للكونجرس يناسب جدًّا الإشراف فى كون غالبية اللجان واللجان الفرعية للكونجرس لديها اختصاص يوازى تقريبًا واحدة أو أكثر من الإدارات أو الوكالات التنفيذية. فلجان الاعتمادات ولجان التفويض تتمتع بسلطة الإشراف، وتفوض سلطاتها الإشرافية إلى اللجان الفرعية الخاصة بها. إضافة إلى ذلك، هناك لجنة خاصة بعمل الحكومة فى الكونجرس ومجلس الشيوخ، وهاتان اللجنتان تتمتعان بسلطات رقابية غير محدودة بمجالات اختصاص وزارية.

تراقب اللجان واللجان الفرعية الوكالات من خلال جلسات الاستماع العلنية، ويتم استدعاء ممثلين عن كل وكالة وعن البيت الأبيض وجماعات المصالح الرئيسية والمواطنين الآخرين أصحاب الاهتمام كشهود للتقدم بشهاداتهم أثناء تلك الجلسات. وتتم طباعة تلك الشهادات فى مجلدات كبيرة وتوزيعها على مستوى واسع. ويمكن العثور على السجلات التفصيلية للأنشطة والتكاليف الأخيرة لكل الوكالات فى هذه المجلدات. وقد زاد عدد الجلسات والاجتماعات العامة المقابلة (والتى تسمى أحيانًا تحقيقات) زيادة كبيرة خلال الأربعين عامًا الأخيرة. ويرجع هذا إلى حد كبير إلى وجود قدر كبير من الحكومة للإشراف عليه[٢٥].

---

(٢٥) من أجل الأرقام الخاصة بمعدل وسمات المراقبة، انظر:

Lawerence Dodd and Richard Schott, Congress and the Administrative State (New York: Wiley, 1979), p. 169.

Norman Ornstein et al., Vital Statistics on Congress. 1987 - 88 (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1987), pp. 161 - 62.

من أجل تقييم قيم ومتشكك فى المراقبة التشريعية للإدارة، انظر:

James W. Fesler and Donald F. Kettl, The Politics of the Administrative Process (Chatham, NJ: Chatham House, 1991), Chapter 11.

هناك شكل آخر من أشكال المراقبة التشريعية يتم بواسطة كل من أعضاء الكونجرس، ويعد هذا كله جزءًا من «عمل الكونجرس الخاص بالقضايا»، وكثير من المراقبة التشريعية هى من أجل أهالى الدائرة الذين يسعون طلبًا لكل شىء، بدءًا من المعلومات الصادقة، إلى المحسوبية. قد تأتى بعض التشريعات وبعض النتائج الطيبة الأخرى من أعمال الإشراف هذه من جانب أفراد من نواب الكونجرس وأعضاء مجلس الشيوخ، ولكن التأثير الأكبر للعمل الخاص بالقضايا المعينة هو تحديد العملية، بما يحول تركيز الإدارة عن السياسة الجيدة والإدارة المسئولة، إلى المصالح الفردية.

جدول ٧ ـ ١

بطاقة تقرير إعادة اختراع الحكومة لعام ١٩٩٨م

الفئة	الدرجة	الملاحظات
ضغط عدد الموظفين	جيد جدًّا	تحقق الهدف، ولكن التخطيط لتحقيق التوافق بين قوة العمل المصغرة ومهام الوكالة كان ضعيفًا
التعرف على أهداف الحكومة	ضعيف	سعى استعراض الأداء القومى عام ١٩٩٥م إلى التركيز على ما يجب على الحكومة عمله ـ لكن الجهد تبخر بمجرد زوال التهديد الجمهورى
إصلاح طرق الشراء	ممتاز	تحول جذرى فى نظام الشراء. اشتكى بعض الموردين، ولكن النظام أكثر فعالية بكثير مما كان عليه
خدمة العملاء	جيد جدًّا	تقدم عظيم فى بعض الوكالات، ولكن فشل ذريع فى وكالات أخرى، خاصة مصلحة الضرائب على الدخل.
تجنب الكوارث	جيد جدًّا ـ	مجهودات هائلة فى الكثير من الوكالات، خاصة الوكالة الفيدرالية لإدارة الطوارئ، وفشل ذريع فى وكالات أخرى، خاصة مصلحة الضرائب على الدخل. وقد كان الاختبار الأكبر هو مواجهة آثار الانتقال إلى الألفية الجديدة على أداء الحاسبات الآلية

الزعامة السياسية	مقبول	زعامة قوية مستمرة على المستوى الأعلى، ولكن غير مستمرة على المستوى الأدنى. تلقى الموظفون الفيدراليون إشارات متضاربة.
تحسينات الأداء	مقبول	الربط بين «مراجعة الأداء القومى» وقانون أداء الحكومة والنتائج، متقطع
تحسين نتائج البرامج عالية الآثار	متضمنة	إستراتيجية طيبة ـ لكن احتمال تحقيق الأهداف بسيط
تنسيق الخدمات	متضمنة	مجهودات تحسين التنسيق بين تقديم الخدمات ما تزال فى طور التكوين
العلاقة مع الكونجرس	ضعيف	مجهودات إعداد الدعم التشريعى لمبادرة مراجعة الأداء القومى، باستثناء الإصلاح الخاص بالشراء، كانت ضعيفة وغير فعالة، والدعم الذى يقدمه الكونجرس ضعيف
تحسن درجة ثقة المواطنين فى الحكومة	مقبول	انتهى الانحدار المنتظم فى ثقة الجمهور فى الحكومة، لكن ذلك يعود إلى سلامة الاقتصاد، أكثر منه إلى التحسن فى أداء الحكومة
الاستلهام من إصلاحات الحكومات الأخرى والقطاع الخاص	جيد جدًا ـ	مسح واسع للأفكار الأخرى – لكنه مجرد تجميع لاختيارات أكثر من كونه تحليلاً دقيقًا لأيها تناسب المشاكل الفيدرالية
الجهد	ممتاز	لم تستثمر أية إدارة فى التاريخ مثل هذا المستوى العالى والثابت من الانتباه فى مجهودات إصلاح الإدارة
الدرجة العامة	جيد جدًا	تم إحراز تقدم باهر خلال السنوات الخمس الأولى، لكن ما زال هناك الكثير من العمل فى الانتظار. ستكون لدى الإدارات المتابعة فرص ضئيلة فى ألا تتابع مراجعة الأداء القومى على نحو ما.

المصدر:

Donald Kettl, « Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card, » CPM Report 98 - 1 (Washington DC: Center for Public Management, Brookings Institution, 1998).

بإيجاز

كيفية تنظيم الأفرع الثلاثة للبيروقراطية

يمكن للرئيس	تعيين وإقصاء رؤساء الوكالات إعادة تنظيم البيروقراطية (بموافقة من الكونجرس) إجراء تغييرات فى مقترحات الميزانيات الخاصة بالوكالات وضع أو تعديل السياسات التى قد تغير من نشاطات البيروقراطية
يمكن للكونجرس	إصدار التشريعات التى تغير من أنشطة البيروقراطية إلغاء البرامج القائمة تحرى نشاطات البيروقراطية وإجبار موظفيها على الإدلاء بشهاداتهم فيما يتصل بتلك الأنشطة التأثير على تعيين الرئيس لرؤساء الوكالات والمسئولين الآخرين
يمكن للقضاة	الحكم على ما إذا كان البيروقراطيون قد تصرفوا فى حدود القانون، والمطالبة بتغيير السياسة حتى يتم الالتزام بالقانون إجبار البيروقراطيين على احترام حقوق الأفراد من خلال جلسات الاستماع والإجراءات الأخرى الفصل فى دستورية كل القواعد والتعليمات

على الرغم من أن الكونجرس يحاول السيطرة على البيروقراطية من خلال الإشراف، فإن الوسيلة الأكثر فاعلية لضمان المسئولية قد تكون إيضاح الغرض من التشريع.

من الواضح أن أفضل منهج هو أن يقضى الكونجرس وقتًا أطول فى إيضاح الغرض من تشرعاته، ووقتًا أقل فى تكوين اللجان أو فى الإشراف الفردى. فإذا كان الغرض من القانون واضحًا، فيمكن للكونجرس عندئذ الاعتماد على الرئيس فى المحافظة على المستوى العالى من المسئولية البيروقراطية ؛ لأن البيروقراطيين أكثر استجابة

للإرشادات التشريعية الواضحة عنهم لأى شىء آخر. إلا أن هذا ليس حلاً محكمًا وأكيدًا ؛ لأن الكونجرس والرئيس ما زال بإمكانهما الاختلاف فى الرأى، وعندما يكونان مختلفين فى الرأى، فإن الفرصة تسنح للبيروقراطيين لتجنب المسئولية بتأليب أحد الجانبين ضد الجانب الآخر.

إن البيروقراطية جاءت هنا لتبقى. إن إدارة العديد من الوظائف والمسئوليات الحكومية فى مجتمع كبير ومعقد سيتطلب دائمًا «حُكمًا بواسطة موظفين ومكاتب» (المعنى الحرفى للبيروقراطية). لن يمكن لـ «إعادة اختراع» الحكومة. مهما أحسن إعداده وتنفيذه، تغيير هذه الحقيقة الأساسية أو حل مشكلة قبول البيروقراطية فى بلد ديمقراطى. لقد حققت مجموعة عمل «مراجعة الأداء القومى» للرئيس كلينتون بعض الإنجازات المبهرة ؛ فقد قلل حجم البيروقراطية الوطنية نوعًا. وسيقل حجمها أكثر خلال الأعوام التالية، فالإجراءات الحكومية يتم تبسيطها. وتخضع لضغط هائل حتى تصبح أكثر فاعلية. لكن هذه المجهودات ليست ضمانًا بأن البيروقراطية ذاتها سوف تصبح أكثر مرونة. فالكونجرس لن يغير فجأة من طريقته فى الصياغة التشريعية الفضفاضة والغامضة. والرئيس لن يكتشف فجأة احتياطيات جديدة للسلطة أو للرؤى التى تمكنه من الإمساك بقوة أكبر بزمام الإدارة المسئولة. ولن يمكن العثور على حل شامل فى الحلول السريعة. فكما هو الحال فى كل المشاكل الاجتماعية والسياسية المعقدة ؛ فإن حل المشكلة يكمن بشكل رئيسى فى إدراك واع لطبيعة المشكلة. هذا الإدراك سوف يمكن الناس من تجنب الأوهام والخرافات الخاصة بقدرة الرئاسة الديمقراطية - أو قدرة بذل جهد للإصلاح أو القوة السحرية للحاسبات الآلية أو اللهجة الطنانة الشائعة لكونجرس جديد - على تغيير طبيعة الحكم بواسطة البيروقراطية.

* * *

مراجعة الفصل

يحمل معظم الأمريكيين معلومات صحيحة أقل ومعلومات خاطئة أكثر عن البيروقراطية، مقارنةً بأى ملمح أخر من ملامح الحكومة. ولهذا فقد بدأنا هذا الفصل بتعريف أساسى للبيروقراطية، محددين صفاتها الرئيسية، وموضحين المدى الذى لا تكون فيه البيروقراطية مجرد ظاهرة، وإنما ظاهرة أمريكية. وفى القسم الثانى من الفصل، أوضحنا كيف أن كل الخدمات وإجراءات السيطرة الأساسية تتولى البيروقراطيات مهمة تنفيذها ـ أو لنكون أكثر موضوعية، الوكالات الإدارية. وبعد وصف شديد العمومية للأنواع العامة المختلفة للوكالات البيروقراطية فى الفرع التنفيذى، قمنا بتقسيم وكالات الفرع التنفيذى إلى أربعة مستويات طبقًا لمهماتها: الوكالات التى تقدم خدمات لعملائها، والوكالات التى تتولى مسئولية الحفاظ على الاتحاد، والوكالات المسئولة عن الانضباط، والوكالات المسئولة عن إعادة التوزيع. وهذا يصور تنوع الخبرة الإدارية فى الحكومة الأمريكية. ورغم عالمية ظاهرة البيروقراطية، فإنها لا تتساوى جميعًا فى طريقة تنظيمها، أو فى درجة إيجابيتها، أو فى الطريق التى تشارك بها فى العملية السياسية.

وفى النهاية، اختُتم الفصل بمراجعة للفصول الثلاثة عن «الحكومة التمثيلية» حتى يمكن تقييم مدى حسن أداء فرعى الحكومة السياسيين، (التشريعى والتنفيذى) لأشق مهمة ينبغى أن تضطلع بها أى حكومة، أن تجعل البيروقراطية مسئولة أمام الشعب الذى تخدمه وتسيطر عليه. وكان العنوان الجانبى للفصل هو «البيروقراطية فى الديمقراطية»، كما أنه كان المبحث الرئيسى فيه، ليس لأننا نجحنا فى إضفاء الديمقراطية على البيروقراطية، ولكن لأن ذلك هو المهمة التى لا نهاية لها للسياسات فى دولة ديمقراطية.

الأحداث	التطورات المؤسسية
١٧٨٩م	
جورج واشنطن يعين چيفرسون (للخارجية) وكنوكس (للحرب) وهاميلتون (للخزانة) لأول وزارة (١٧٨٩م). انتخاب چاكسون رئيسًا ؛ «قاعدة الرجل العادى» (١٨٢٨م).	الكونجرس ينشئ الوزارات التنفيذية الأولى (الخارجية، والحرب، والخزانة) (١٧٨٩م). چاكسون يؤيد «التناوب الحزبى فى الرئاسة» و«نظام الغنائم» (١٨٢٩ ـ ١٨٣٦م).
١٨٨٠م	
اغتيال الرئيس چارفيلد على يد طالب وظيفة محبط ؛ الرئيس آرثر يتحالف مع المطالبين بإصلاح الخدمة المدنية (١٨٨١م). نزاع بين شركات السكك الحديدية والمزارعين حول أجور الشحن (ثمانينيات القرن التاسع عشر).	قانون بندلتون ينشئ «لجنة الخدمة العامة» ونظام الجدارة لملء وظائف «الخدمات المصنفة» (١٨٨٣م). إنشاء «لجنة التجارة البينية» لتنظيم السكك الحديدية ؛ أول لجنة تنظيمية مستقلة (١٨٨٧م).
١٩٠٠م	
الاتجاه التقدمى يهاجم الأحزاب ويتقدم بإصلاحات للخدمة المدنية (١٩٠١ - ١٩٠٨م) الحرب العالمية الأولى (١٩١٤ - ١٩١٨م). اضطرابات عمالية بعد الحرب، حركات شغب عنصرية، الخطر الأحمر (١٩١٩ - ١٩٢٠م). فضيحة «تى پوت دوم» (١٩٢٤م)(*)	إنشاء وزارة التجارة والعمل (١٩٠٣م). مجلس الاحتياطى الفيدرالى (١٩١٣م) لجنة التجارة الفيدرالية (١٩١٤م). إنشاء مكتب المحاسبة العامة ومكتب الموازنة ؛ الكونجرس يسلم الموازنة إلى الفرع التنفيذى (١٩٢١م). «قانون التصنيف» (١٩٢٣م) ؛ «قانون ممارسات الفساد» (١٩٢٥م).

(*) Teapot Dome Scandal

الأحداث	التطورات المؤسسية
١٩٣٠م	
فرانكلين روزفيلت و «العقد الجديد» (١٩٣٠م وما بعدها). الولايات المتحدة تدخل الحرب العالمية الثانية (١٩٤١ - ١٩٤٥م). الحرب الباردة (١٩٤٥ — ١٩٨٩م) الخطر الأحمر (من نهاية الأربعينيات إلى منتصف الخمسينيات).	«قانون إعادة التنظيم الإدارى» ينشئ «المكتب التنفيذى للرئيس» (١٩٣٩م) «قانون هاتش» يحظر الأنشطة السياسية لموظفى الفرع التنفيذى (١٩٣٩م). بداية تفضيل المحاربين السابقين فى وظائف الخدمة المدنية (١٩٤٤م). «قانون الأمن القومى» ينشئ «وزارة الدفاع»، و«مجلس الأمن القومى»، و«وكالة المخابرات المركزية» (١٩٤٧م)؛ برامج الولاء للرئيسين ترومان وأيزنهاور (١٩٤٧ - ١٩٥٤م).
١٩٥٠م	
حركة الحقوق المدنية (خمسينيات وستينيات القرن العشرين). نمو الحكومة (١٩٦٢ - ١٩٧٤م). الرئيس نيكسون يوسع الإدارة الرئاسية (١٩٦٩ - ١٩٧٤م).	إنشاء «لجنة فرص العمل المتكافئة» (١٩٦٤م). وكالات حكومية جديدة لشئون الرعاية والشئون الاجتماعية (١٩٦٥م)؛ وزارة الإسكان والتنمية الحضرية، وزارة النقل (١٩٦٦م).
١٩٧٠م	
الكشف عن مؤامرة «ووترجيت» (١٩٧٣ – ١٩٧٤م). الرئيس كارتر يحاول أن يجعل الجهاز البيروقراطى أكثر خضوعًا للمحاسبة (١٩٧٧ - ١٩٨٠م). الرئيس ريجان يقوم بفصل أكثر من عشرة آلاف من مراقبى الحركة الجوية؛ ويقيم مركزية الإدارة الرئاسية (١٩٨١ - ١٩٨٨م). ريجان وبوش يحكمان السيطرة الرئاسية على كل المعينين فى المناصب السياسية العليا (١٩٨٢ - ١٩٩٢م).	إعادة تنظيم «المكتب التنفيذى للرئيس»، إنشاء «مكتب الإدارة والموازنة» (١٩٧٠م). قانون إصلاح الخدمة المدنية (١٩٧٨م)؛ إنشاء وزارات جديدة: الطاقة (١٩٧٧م)؛ التعليم (١٩٨٠م) الصحة والخدمات الإنسانية (١٩٨٠م). منح «مكتب الإدارة والموازنة» سلطة مراجعة جميع القواعد واللوائح المقترحة للوكالات الحكومية (١٩٨٤م).

الأحداث	التطورات المؤسسية
١٩٩٠م	
كلينتون يحقق قدرًا من اللامركزية من خلال تعيين أعضاء الوزارة أولاً ثم إعطائهم نصيبًا فى اختيار موظفى المستويات الفرعية للوزارات (١٩٩٣م). كلينتون يطلق خطة «إعادة اختراع الحكومة» لإصلاح الحكومة الفيدرالية وخفض عدد الموظفين الفيدراليين بما يزيد على ٢٠٠٠٠٠ (١٩٩٣م). استمرار حملة كلينتون لكبح جماح البيروقراطية مع وعود بالمزيد من تخفيض فى عدد الموظفين وفى اللوائح المتبعة (١٩٩٦م).	قرار من المحكمة العليا بأن تعيينات الولاء السياسى غير دستورية باستثناء التعيينات فى المناصب السياسية العليا (١٩٩٠م). ارتفاع عدد الموظفين المدنيين الفيدراليين من ٢.٨ مليون (١٩٨٢م) إلى ٣.١ ملايين (١٩٩٢م). «مراجعة الأداء القومى»، برئاسة نائب الرئيس آل جور، تقوم بتنسيق الاحتياجات، واللوائح، والإجراءات؛ حدوث تخفيضات فى الوظائف (١٩٩٣ - ١٩٩٦م). الرئيس كلينتون يوقع قانونًا جمهوريًّا حول الرعاية الاجتماعية يحل محل البرامج الفيدرالية التى استمرت على مدى ستة عقود مع التحول إلى الوكالات التابعة للولايات (١٩٩٦م). التخفيضات الجوهرية فى أعداد الموظفين الفيدراليين يسهم فى التحول التاريخى من العجز فى الموازنات إلى فوائض (من ١٩٩٩م حتى الآن).
٢٠٠٠م	
«الحكومة المقسمة» تخفض من إنتاج السياسات؛ وكلينتون يؤكد على الإصلاح الإدارى من خلال «مراجعة الأداء القومى» (١٩٩٦ - ٢٠٠٠م). آل جور ينسب إليه نجاح «مراجعة الأداء القومى» لكنه عجز عن أن يهزم بوش (٢٠٠٠م).	«الحكومة المقسمة» تؤخر بصورة خطيرة ملء الوظائف الإدارية العليا، التى تحتاج إلى «مشورة وموافقة» مجلس الشيوخ (٢٠٠١م).

المصطلحات الرئيسية:

الإشراف : هى الجهود التى يقوم بها الكونجرس، من خلال جلسات الاستماع، والتحقيق، والوسائل الفنية الأخرى، لممارسة السيطرة على أنشطة الوكالات الحكومية.

تخفيف الضوابط : هى سياسة تخفيض أو إلغاء القيود التنظيمية على سلوك الأفراد أو المؤسسات الخاصة.

التشريعات الإدارية : هى القواعد التى تسنها الوكالات واللجان التنظيمية.

التنفيذ : هو مجمل جهود الوزارات والوكالات لترجمة القوانين إلى عمل روتينى بيروقراطى.

الجهاز الإدارى (البيروقراطية) : هى الهيكل المركب المكون من المكاتب، والمهام، والقواعد، والمبادئ الخاصة بالتنظيم والتى تستخدم بواسطة مؤسسات كبيرة الحجم لتنسيق عمل الموظفين العاملين فيها.

صناعة اللوائح : هى عملية حكومية شبه قانونية تقوم بإصدار اللوائح بواسطة وكالات الحكومة.

القضاء الإدارى : هو تطبيق القواعد والسوابق على حالات محددة للفصل فى المنازعات مع الأطراف الخاضعين للسيطرة الإدارية.

المثلث الحديدى : هو اسم أطلق بواسطة أساتذة العلوم السياسية على العلاقة المستقرة والتعاونية التى غالبًا ما تنمو بين إحدى اللجان أو اللجان الفرعية للكونجرس، ووكالة حكومية وواحدة أو أكثر من جماعات المصالح المؤيدة. وليس كل هذه العلاقات ثلاثية، لكن ذلك التكوين ـ المثلث الحديدى ـ ربما كان هو النمط الغالب.

نظام الاحتياطى الفيدرالى (فيد) : هو نظام مكون من اثنى عشر من بنوك الاحتياطى الفيدرالى، وييسر نظام «فيد» عمليات تبادل النقد، والشيكات، والائتمان، وهو يسيطر على البنوك الأعضاء؛ كما يستخدم السياسات النقدية لمحاربة التضخم والانكماش.

الوكالات التنظيمية : هى الوزارات، أو المكاتب، أو الوكالات المستقلة التى تكون مهمتها الرئيسية فرض القيود، أو الالتزامات الأخرى، على سلوك الأفراد أو شركات القطاع الخاص.

وكالات المتعاملين : هى الوزارات أو المكاتب الحكومية التى تكون مهمتها تطوير، وخدمة، وتمثيل مصالح معينة.

وكالة الموظفين : هى وكالة مسئولة عن الحفاظ على الجهاز البيروقراطى، ولديها مسئوليات مثل: المشتريات، إعداد الميزانيات، إدارة شئون الأفراد، والتخطيط.

للمزيد من القراءات

Arnold, Peri E. *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Organization Planning. Princeton:* Princeton University Press, 1986.

Downs, Anthony. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown, 1966.

Fesler, James W., and Donald F. Kettl. *The Politics of the Administrative Process. Chatham*, NJ: CHATHAM House, 1991.

Heclo, Hugh. *A Government of Strangers.* Washington, DC: Brookings Institution, 1977.

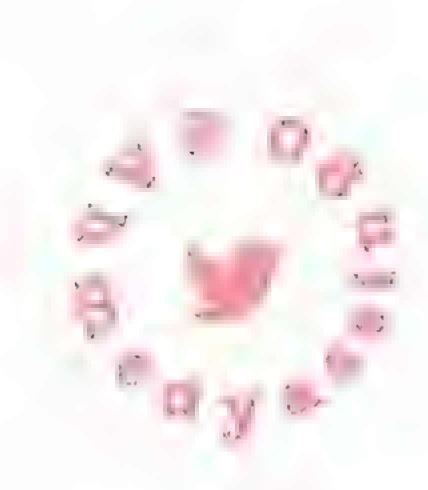
Skowronek, Stephen. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877- 1920.* New York: Cambridge University Press, 1982.

Wildavsky, Aaron. *The New Politics of the Budget Process,* 2nd ed. New York: HarperCollins, 1992.

Wilson, James *Q. Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1989.

Wood, Dan B. *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy.* Boulder, CO: Westview, 1994.





تصوير
أحمد ياسين
تويتر
@Ahmedyassin90

الفصل الثامن

المحاكم الفيدرالية:

أقل الأفرع خطورة أم قضاء إمبريالى؟

فاز جورج بوش بالانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٠م. ولكن النتيجة النهائية لم تحدد فى الساحة الانتخابية، ولم تتم بمشاركة من الأمريكيين العاديين. بدلا من هذا، خاضت مجموعة صغيرة من المحامين والناشطين السياسيين المعركة فى المحاكم، وفى المجلس التشريعى لولاية فلوريدا، وفى المؤسسات التنفيذية لحكومة ولاية فلوريدا. لقد تم رفع حوالى أربعين قضية فى دائرة ولاية فلوريدا ومحاكمها العليا، وفى المحكمة المحلية للولايات المتحدة، ومحكمة استئناف الولايات المتحدة، والمحكمة العليا للولايات المتحدة[١]. وجمعت الحملتان الانتخابيتان لبوش وجور معا حوالى ١٠ ملايين دولار كمصروفات قانونية خلال الشهر الذى استغرقه التقاضى.

جوهر التحليل

- سلطة المراجعة القضائية تجعل من المحكمة العليا أكثر من مجرد وكالة قضائية، فهى تجعل من المحكمة هيئة رئيسية لصنع القوانين أيضا.
- التأثيرات الغالبة التى تشكل قرارات المحكمة العليا هى فلسفة وتوجهات أعضاء المحكمة وسيطرة المحامى العام على القضايا التى تكون الحكومة طرفًا فيها.
- تم بشكل كبير، خلال الأعوام الخمسين الأخيرة، تقوية دور وسلطة المحاكم الفيدرالية والتوسع فيها، خاصة المحكمة العليا.

(١) انظر: «In the Courts,» *San Diego Union-Tribune* 7 December 2000, p.A14.

وفى غالبية المعارك التى دارت فى قاعات المحاكم تغلبت حملة بوش. وعلى الرغم من نكستين أمام المحكمة العليا لولاية فلوريدا، والتى ينتمى كل أعضائها إلى الحزب الديمقراطى، فاز محامو بوش بغالبية القضايا التى قُدمت فى محاكم الدائرة، وفى المواجهة النهائية أمام المحكمة العليا للولايات المتحدة بأغلبية ضئيلة ـ خمسة أصوات مقابل أربعة.

أسئلة محورية

- **العملية القضائية**

  ضمن أية تصنيفات قانونية عريضة تنشأ القضايا ؟

  على أى نحو تمت هيكلة نظام المحاكم فى الولايات المتحدة ؟

- **الاختصاص الفيدرالى**

  ما هى أهمية نظام المحاكم الفيدرالية ؟

  ما هى العوامل التى تلعب دورا فى تعيين القضاة الفيدراليين ؟

- **المراجعة القضائية**

  ما هو أساس سلطة المحكمة العليا فيما يتصل بالمراجعة القضائية ؟

  كيف تجعل سلطة المراجعة القضائية من المحكمة العليا هيئة لصنع القوانين ؟

- **الأسلوب الذى يجرى به العمل فى المحكمة العليا**

  كيف تصل القضية إلى المحكمة العليا ؟ ما الذى يحدد مقدار تدفق القضايا إلى المحكمة العليا ؟ وما هو خط سير القضية فى حالة قبولها ؟

  أى العوامل تؤثر على الفلسفة القضائية للمحكمة العليا ؟

- **السلطة القضائية والسياسة**

  كيف تم الحد من سلطة المحاكم الفيدرالية عبر الجزء الأكبر من التاريخ الأمريكى؟

  كيف تم التحول فى دور وسلطة المحاكم الفيدرالية خلال الخمسين عاما الأخيرة؟

  كيف غيرت الزيادة فى سلطة المحكمة العليا من دورها فى العملية السياسية؟

وقد ظهر جليًّا أثناء المرافعات التى جرت أمام المحكمة العليا أن الغالبية المحافظة مصرة على أن تحول دون فوز جور، فقد كان القضاة المحافظون يعارضون بحدة الدفوع التى قدمها محامو جور، بينما أبدوا تعاطفا صريحا مع الدفوع التى قدمها محامو بوش. وذهب القاضى المحافظ أنتونين جَسْتِيس سكاليا إلى حد التدخل عندما استجاب محامى بوش، تيودور أولسون، إلى سؤال من القاضيين سوتر وجنزبورج. كان من الواضح أن

سكاليا سعى إلى التأكد من أن أولسون لم يُسلِّم كثيرًا بدفع جور. قال سكاليا: «أظن أن جزءا مما تقرُّه هو أنه ليس هناك خطأ عندما لا تقوم آلة بِعَدِّ الأصوات التى لا ينبغى عدها». كان سكاليا يذكّر أولسون بأنه عندما يتسبب خطأ الناخب فى جعل البطاقة الانتخابية غير قابلة للقراءة بواسطة آلة التسجيل، فمن غير المناسب للمحكمة أن تأمر بفرز البطاقات يدويًا. قال سكاليا كذلك: «يتم التنبيه على الناخبين بإزالة القطع الورقية الناتجة عن إحداث ثقب فى بطاقة التصويت تماما، ولا تقوم الآلة بعدِّ تلك القطع حينما لا يتم اتباع تلك التعليمات، ولا يوجد أى خطأ فى هذا.» وقد سعد أولسون بقبول تذكير سكاليا له[٢].

ذكر القاضى الليبرالى چون پول ستيفنز أن رأى الأغلبية كانت تفوح منه رائحة السياسة الحزبية، وقال: إن هذا الرأى «لا يمكن إلا أن يعطى مصداقية لأكثر التقديرات إثارة للسخرية من عمل القضاة فى جميع أنحاء البلاد.» وقد أنهى حديثة قائلا: «على الرغم من أننا قد لا نعرف بيقين تام هوية الفائز فى الانتخابات الرئاسية التى جرت فى ذلك العام، فإن هوية الخاسر معروفة بوضوح شديد. إنها ثقة الأمة فى القاضى باعتباره وصيًا محايدًا على حكم القانون». ولم تغير المعارضة البليغة للقاضى ستيفنز من النتيجة. لقد رأى الديمقراطيون فى جميع أنحاء الأمة أن قرار الأغلبية فى المحكمة العليا قرار حزبى. وعلى الرغم من هذا، فقد انفضت المنافسة. وفى اليوم التالى، ألقى جور خطابا مهذبا يقر فيه بنتيجة الانتخابات، وفى ١٨ ديسمبر ٢٠٠٢م، أعطى ٢٧١ من ناخبى الرئاسة ـ الأغلبية التى يقرها الدستور ـ أصواتهم لصالح چورچ بوش.

ما الذى كشف عنه الصراع فى المحكمة من أجل الأصوات الانتخابية فى ولاية فلوريدا بصدد سلطة المحاكم والقضاة فى النظام السياسى الأمريكى؟ بادئ ذى بدء، تبين هذه المعركة أن للقضاة، مثل الساسة الآخرين ـ أهدافًا سياسية، ولهم أفضليات سياسية، ويتصرفون بناءً على ذلك من أجل تحقيق هذه الأهداف. وفى حين يعد النظر إلى القضاة

---

(٢) انظر: Linda Greenhouse, "U.S. Supreme Court Justices Grill Bush, Gore Lawyer in Effort to Close the Book on Presidential Race," *New Orleans Times-Picayune*, 12 December 2000, p.1.

باعتبارهم «مشرعين يرتدون عباءة القضاة» ، أمرًا متناقضًا مع فكرة أن القضاة يحكمون طبقا لفلسفة قانونية محكمة التدبير قائمة على القانون الدستورى ، فهناك أدلة على أن التفكير الإستراتيجى من جانب القضاة هو أيضا عامل من عوامل عملية اتخاذ القرار الخاصة بهم. وفى المقام الثانى ، تبين هذه المعركة السلطة السياسية التى تمارسها المحاكم الآن. فخلال الأعوام الخمسين الماضية ، كان الإعلاء من القدر المتميز للمحاكم ناتجًا عن الزيادة الحادة فى عدد القضايا المرتبطة بالسياسات الرئيسية التى تم نظرها والحكم فيها فى المجال القضائى. ولكن حيث إن القضاة لا يتم انتخابهم ، وليسوا مسئولين أمام الشعب ، فماذا يعنى هذا التحول فى السلطة بالنسبة للديمقراطية الأمريكية؟

أولاً : سوف نبدأ فى هذا الفصل بالنظر إلى العملية القضائية ، بما فيها أنواع القضايا التى تنظرها المحاكم الفيدرالية. **ثانيًا** : سنقوم بتقييم تنظيم وهيكل نظام المحاكم الفيدرالية ، إضافة إلى خط سير القضايا عبر المحاكم. **ثالثًا** : سنتناول المراجعة القضائية وكيف تجعل من المحكمة العليا «هيئة لصنع القوانين». **رابعًا** : سنقوم بدراسة التأثيرات المتعددة التى تُمارس على المحكمة العليا. **وأخيرا** : سنقوم بتحليل الدور الذى تلعبه المحاكم الفيدرالية ، والسلطة التى تتمتع بها ، فى العملية السياسية الأمريكية ، مع النظر بوجه خاص إلى نمو السلطة القضائية فى الولايات المتحدة. لقد سمى واضعو الدستور الأمريكى المحكمة «أقل الأفرع خطورة» فى الحكومة الأمريكية. وليس من غير المألوف اليوم سماع أصدقاء وأعداء المحكمة على السواء يشيرون إليها بكونها «القضاء الإمبريالى»[٣]. إلا أنه ينبغى علينا ، قبل أن يمكن لنا تفهم هذا التحول والآثار المترتبة عليه ، أن ننظر إلى العملية القضائية فى أمريكا بشىء من التفصيل.

العملية القضائية

فى الأصل ، كانت المحكمة هى المكان الذى يحكم منه الحاكم ـ حيث كان الملك وحاشيته يتولون مقاليد الحكم. وكانت تسوية المنازعات بين المواطنين جزءًا من الحكم.

---

(٣) انظر: Richard Neely, *How Courts Govern America* (New Haven: Yale University Press, 1981).

وطبقا للكتاب المقدس، كان على الملك سليمان تسوية نزاع بين امرأتين بشأن أى منهما هى أم الطفل الذى ادّعتْ كل منهما أنها أمه. فالقضاء هو تسوية المنازعات، وهى وظيفة تم فصلها ببطء عن الملك وبلاطه، وتحويلها إلى مؤسسة منفصلة من مؤسسات الحكومة. وحصلت المحاكم من الملوك على سلطة تسوية المنازعات بالاستماع إلى الحقائق من الجانبين وتقرير أيهما له الأحقية أكثر من الآخر. ولكن حيث إن القضاة ليسوا ملوكا، فلا بد لهم من أساس لسلطتهم. هذا الأساس فى الولايات المتحدة هو الدستور والقانون. فالمحاكم تصدر قراراتها فى القضايا بعد سماع الحقائق التى يقدمها طرفا النزاع، وبعد تطبيق القانون أو اللوائح ذات الصلة على الحقائق (انظر صندوق «بإيجاز» التالى من أجل الحصول على تفسير للأنواع المختلفة من القوانين والمنازعات).

القضايا والقانون

يتم نظر القضايا فى المحاكم فى الولايات المتحدة فى ظل ثلاث فئات عريضة من القانون: القانون الجنائى، والقانون المدنى، والقانون العام.

قضايا **القانون الجنائى** هى تلك القضايا التى توجه فيها الحكومة اتهاما إلى فرد بخرق قانون تم فرضه لحماية الصحة العامة أو السلامة العامة أو الأخلاق العامة أو الصالح العام. وتكون الحكومة دائما فى القضايا الجنائية هى *المدعى* (الطرف الذى يوجه الاتهامات)، وتدعى أن انتهاكا جنائيا قد حدث بواسطة مدعًى عليه، محددٍ بالاسم. وتبدأ غالبية القضايا الجنائية فى محاكم الولاية ومحاكم البلدية، وتشمل أمورًا تتراوح بين مخالفات المرور، إلى السرقة والقتل. ويتناول جزء آخر كبير ومتنام من القانون الجنائى الفيدرالى أمورًا مثل التهرب الضريبى، والنصب عن طريق البريد، وبيع المخدرات. وقد يتعرض المدَّعَى عليهم الذين تتم إدانتهم فى جرائم جنائية لدفع الغرامة أو للذهاب إلى السجن.

وتشمل قضايا **القانون المدنى** المنازعات التى تنشأ فيما بين الأفراد أو بين الأفراد والحكومة، حيث لا يتم توجيه اتهام بارتكاب أية انتهاكات جنائية. لكن على عكس

القضايا الجنائية، فإن الخاسر فى القضايا المدنية لا يمكن فرض غرامة عليه أو إرساله إلى السجن، على الرغم من أنه من الممكن أن يُطلب منه دفع تعويضات مالية عن أفعاله. وفى القضية المدنية، يسمى المتقدم بالشكوى المدعِى، ويسمى المشكو فى حقه المدعَى عليه. والنوعان الأكثر اعتيادًا من أنواع القضايا المدنية هما تلك التى تتعلق بالعقود والأضرار. فى قضية تقليدية للعقود، يدعى فرد أو مؤسسة أنها أُضيرت نتيجة انتهاك طرف آخر اتفاقية محددة بينهما. على سبيل المثال، يمكن لمؤسسة سميث للتصنيع الادعاء أن چونز للتوزيع فشلت فى احترام اتفاق تسليم المواد الخام فى وقت محدد، مما أدى إلى أن يفقد سميث بعض الأعمال. يطلب سميث من المحكمة أن تأمر چونز بتعويضه عن الأضرار التى يدعى أنها لحقت به. وفى قضية تقليدية للأضرار، يدعى أحد الأفراد أنه تعرض للإصابة نتيجة لإهمال شخص آخر أو ارتكاب سلوك سيئ. وتعد قضايا سوء الأداء الطبى أمثلة على قضايا الأضرار.

يتم نظر القضايا فى المحاكم فى الولايات المتحدة فى ظل ثلاث فئات عريضة من القوانين: الجنائية والمدنية والعامة.

وعند الحكم فى القضايا المدنية، تطبق المحاكم القوانين والسوابق القانونية (الأحكام السابقة) فعلى سبيل المثال، كثيرًا ما تحكم قوانين الولاية والقوانين الفيدرالية الظروف التى تكون العقود المبرمة فى ظلها ملزِمة أو غير ملزِمة قانونًا. فقد تدفع چونز للتوزيع بأنها لم تكن ملزَمة بتلبية عقدها مع مؤسسة سميث لأن أفعالا قام بها سميث، مثل الفشل فى سداد دفعات مستحقة، يمثل عملا من أعمال النصب، طبقا لقانون الولاية. على الجانب الآخر، قد يبحث المحامون الذين يمثلون طبيبًا تتم مقاضاته لسوء الأداء، عن وقائع سابقة قضت فيها المحاكم بأن أفعالا مماثلة لما ارتكبه موكلهم لا تمثل إهمالا. مثل تلك السوابق يتم تطبيقها فى ظل مبدأ «يسود ما سبق تقريره» (*).

(*) الاصطلاح الوارد فى الكتاب باللاتينية هو Stare decisis، ويعنى بالإنجليزية Let the decision stand ـ (المترجم).

أنواع القوانين والمنازعات

أنواع القوانين	أنواع القضايا أو المنازعات	أشكال القضايا
القانون الجنائي	القضايا الناشئة عن الأعمال التي تنتهك القوانين التي تحمي صحة وسلامة وأخلاقيات المجتمع، وتكون الحكومة دائما هي المدعي.	الولايات المتحدة (أو الولاية) ضد چونز *چونز ضد الولايات المتحدة (أو الولاية)*، إن خسر چونز وتقدم لاستئناف الحكم.
القانون المدني	«القانون الخاص»، ويشمل المنازعات التي تنشأ فيما بين الأفراد أو بين الأفراد والحكومة، حيث لا يتم الادعاء بارتكاب أية جريمة. هناك نوعان عامان هما العقود والأضرار. قضايا العقود هي منازعات تنشأ عن أفعال إرادية، أما قضايا الأضرار فهي منازعات تنشأ عن التزامات ملازمة للحياة الاجتماعية، ويعد الإهمال والقذف مثالين للأضرار.	*سميث ضد چونز* *نيويورك ضد چونز* *الولايات المتحدة ضد چونز* *چونز ضد الولايات المتحدة.*
القانون العام	كل القضايا التي تتعلق بسلطة الحكومة أو حقوق المواطنين. تكون الحكومة هي المدعى عليها. يتضمن القانون الدستوري المراجعة القضائية لأساس أفعال الحكومة فيما يتصل بفقرات محددة من الدستور طبقًا لتفسيرها في القضايا التي نظرتها المحكمة العليا. ويتضمن القانون الإداري الخلافات الخاصة بالسلطة القانونية أو اختصاص أو إجراءات الوكالات الإدارية.	*چونز ضد الولايات المتحدة (أو الولاية).* *في مسألة چونز:* *سميث ضد چونز*، إن تعلق الأمر بترخيص أو قانون في نزاعهما الخاص.

تستخدم المحاكم السوابق القانونية لإصدار الأحكام، ويمكن للسابقة القانونية أن تأخذ شكل قضايا سابقة أو قانون فيدرالى أو قانون لأحدى الولايات.

وتنتمى القضية إلى الفئة الثالثة، *القانون العام*، عندما يسعى المدعى أو المدعى عليه فى قضية مدنية أو جنائية إلى بيان أن قضيتهم تتصل بسلطة الحكومة أو حقوق المواطن كما جاء تحديدها فى الدستور أو القانون. وأحد الأشكال الرئيسية للقانون العام هو القانون الدستورى الذى تفحص بموجبه المحكمة كل الأفعال الحكومية لتبين ما إذا كانت تتفق مع الدستور كما فسره القضاء أم لا؛ لذلك، فالقضية التى تبدأ كقضية جنائية عادية، قد تدخل مجال القانون العام إذا ادعى المدعى عليه أن الشرطة انتهكت حقوقه الدستورية.

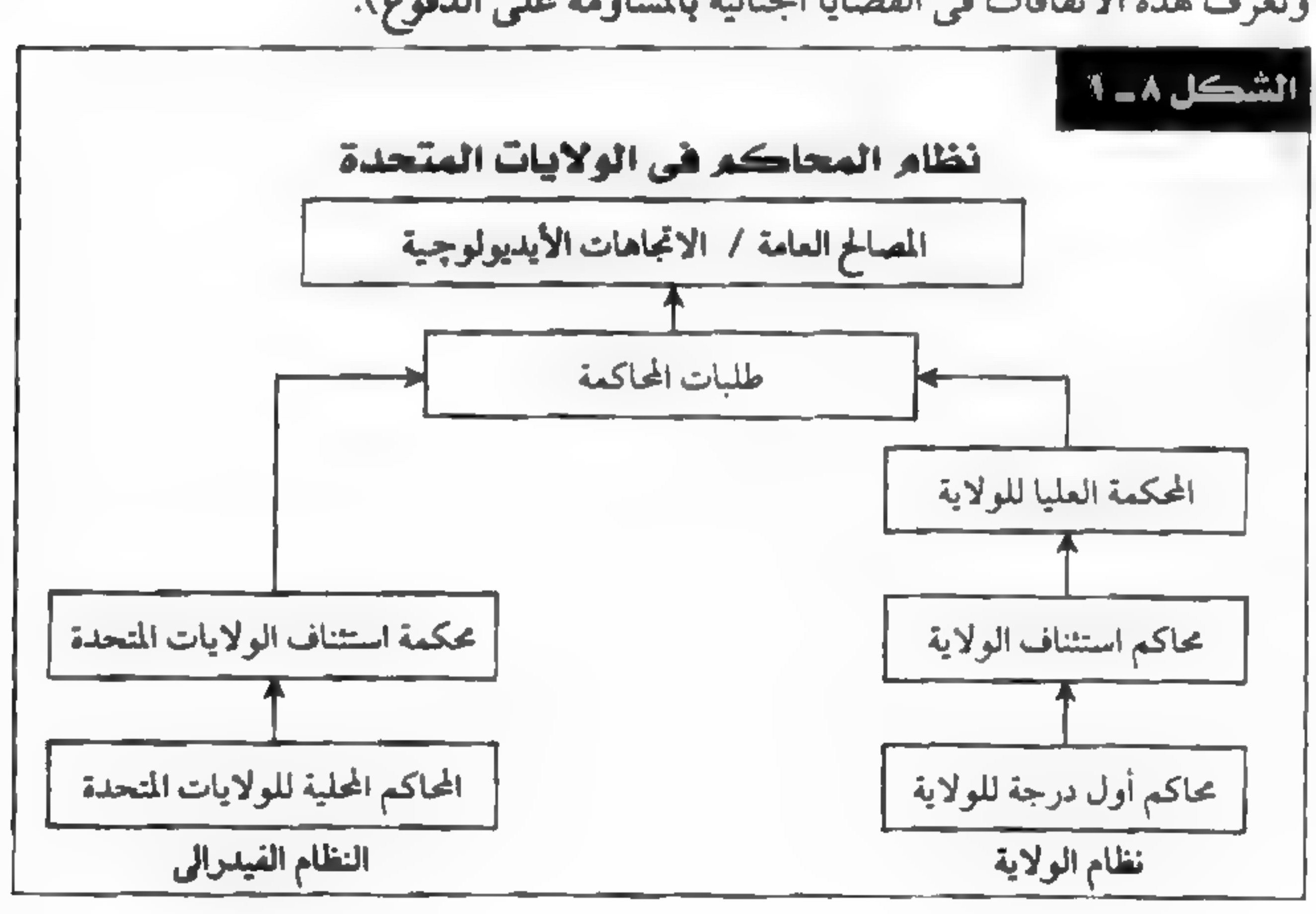
ومن المجالات الهامة الأخرى للقانون العام، القانون الإدارى، الذى يشمل الخلافات الخاصة باختصاصات أو إجراءات أو سلطة الوكالات الإدارية. وبموجب هذا النوع من القانون، قد يصبح التقاضى المدنى بين الأفراد والحكومة أمرا يتصل بالقانون العام إذا أكد الفرد أن الحكومة تنتهك قانونًا أو تسىء استخدام السلطات التى يخولها لها الدستور. على سبيل المثال، أكد أصحاب الأراضى أن القيود الفيدرالية والقيود التى تفرضها الولاية على استخدام الأرض تمثل انتهاكا للقيود المفروضة فى التعديل الخامس للدستور على قدرة الحكومة على مصادرة الممتلكات الخاصة. وقد أظهرت المحكمة العليا مؤخرا تعاطفا شديدا مع مثل تلك الادعاءات التى تحوِّل بشكل فعال خلافا مدنيا عاديا إلى قضية رئيسية من قضايا القانون العام.

وتتعلق غالبية قضايا المحكمة العليا الهامة التى سنتناولها فى هذا الفصل بالأحكام الخاصة بالقواعد الدستورية أو القانونية لأفعال الوكالات الحكومية. وكما سنرى، فإن مجال القانون العام هو المجال الذى يمكن أن تكون لقرارات المحكمة العليا فيه نتائج مؤثرة على السياسة الأمريكية وعلى المجتمع الأمريكى.

أنواع المحاكم

أقيمت نظم المحاكم فى الولايات المتحدة بواسطة الحكومة الفيدرالية وبواسطة

حكومة كل ولاية على حدة. ولكل من النظامين مستويات متعددة، كما يبين الشكل ٨ ـ ١. ويتم نظر ما يزيد على ٩٩٪ من كل قضايا المحاكم فى الولايات المتحدة فى محاكم الولايات. وتشكل الغالبية العظمى من القضايا الجنائية، على سبيل المثال، انتهاكات لقوانين الولاية التى تحظر أفعالا مثل القتل والسلب والنصب والسرقة والاعتداء على الغير. وإذا تم تقديم مثل تلك القضايا إلى المحاكمة، يتم نظرها فى محاكم أول درجة فى الولاية، أمام قاضٍ، وأحيانًا هيئة محلفين، لتقرير ما إذا كان المدعى عليه قد انتهك قانون الولاية أم لا. فإذا تمت إدانة المدعى عليه، يمكنه استئناف الحكم أمام محكمة أعلى درجة، مثل محكمة استئناف الولاية، ومن ثَمَّ إلى المحكمة العليا للولاية. وبالمثل، فى القضايا المدنية، تنظر غالبية القضايا أمام المحاكم القائمة فى الولاية التى وقع فيها الفعل موضوع التقاضى. على سبيل المثال، فإن المريض الذى يريد مقاضاة طبيب لخطأ علاجى، يقوم برفع الدعوى أمام المحكمة المناسبة فى الولاية التى يدعى أن الخطأ العلاجى قد وقع فيها، ويقوم القاضى الذى ينظر القضية بتطبيق القانون والسوابق القانونية الخاصة بالولاية فى الموضوع محل النظر. (ينبغى ملاحظة أنه فى كل من الموضوعات الجنائية والمدنية، تتم تسوية غالبية القضايا قبل المحاكمة من خلال اتفاقات يتم التفاوض عليها بين الطرفين، وتعرف هذه الاتفاقات فى القضايا الجنائية بالمساومة على الدفوع).



هناك ثلاثة أنواع من محاكم الولايات: محاكم أول درجة، حيث تتم إدانة أو تبرئة المدعى عليه من انتهاك قانون الولاية، ومحاكم الاستئناف، حيث يمكن للمدعى عليه الذى تتم إدانته استئناف الحكم، والمحكمة العليا، وهى أعلى درجات محاكم الاستئناف فى الولاية.

وعلى الرغم من أن كل ولاية لديها مجموعة القوانين الخاصة بها، فإن تلك القوانين تشترك فى الكثير من السمات من ولاية إلى أخرى، فمن الواضح أن القتل والسرقة أفعال غير قانونية فى كل الولايات، على الرغم من أن مدى العقاب المحتمل جزاء تلك الجرائم يختلف من ولاية إلى ولاية. فبعض الولايات، على سبيل المثال، تطبق عقوبة الإعدام فى جرائم القتل والجرائم الخطرة الأخرى، بينما لا تفعل ذلك ولايات أخرى. وكما رأينا فى الفصل الرابع، فإن بعض الأفعال التى تعد مخالفات جنائية فى ولاية ما، قد تعد قانونية فى ولاية أخرى. فالدعارة، على سبيل المثال، مشروعة فى بعض المقاطعات فى ولاية نيفادا، على الرغم من أنها مجرمة فى كل الولايات الأخرى. هناك تماثل كبير أيضا بين الولايات فى مجال القانون المدنى. وفى حال قانون العقود، تبَنّتْ غالبية الولايات **لائحة تجارية موحدة** بغرض الحد من الاختلافات بين الولايات. إلا أنه فى مجالات مثل قانون العائلة، الذى يغطى أمورا مثل الطلاق وترتيبات حضانة الأطفال، فإن قوانين الولايات تختلف اختلافًا كبيرًا.

ويتم نظر القضايا فى المحاكم الفيدرالية إذا كانت تتعلق بالقوانين الفيدرالية أو المعاهدات المبرمة مع الدول الأخرى أو دستور الولايات المتحدة؛ هذه المجالات هى مجال الاختصاص الرسمى للمحاكم الفيدرالية. إضافة إلى ذلك، فإنه يتم نظر أى قضية تكون الحكومة الأمريكية طرفا فيها فى المحاكم الفيدرالية. فعلى سبيل المثال، إذا اتُّهم فرد بانتهاك القانون الجنائى الفيدرالى، مثل التهرب من سداد ضريبة الدخل، فإنه يتم اتهامه بهذا أمام قاضٍ فيدرالى وبواسطة مُدَّعٍ فيدرالى. أما القضايا المدنية التى تتصل بمواطنين من أكثر من ولاية، تتعلق بمبلغ من المال يزيد عن ٥٠.٠٠٠ دولار، فيمكن نظرها فى المحاكم الفيدرالية أو محاكم الولاية، ويتوقف هذا عادة على ما يفضله الادعاء.

وتؤدى المحاكم الفيدرالية غرضًا آخر إضافة إلى نظر القضايا التى تقع داخل دائرة اختصاصاتها، وهو نظر طلبات الاستئناف الواردة من المحاكم على مستوى الولاية. وعلى سبيل المثال، يمكن للأفراد الذين تم الحكم ضدهم لانتهاكهم القوانين الجنائية للولاية استئناف الأحكام الصادرة ضدهم أمام محكمة فيدرالية، وذلك بإثارة مشكلة دستورية وطلب أن تحدد محكمة فيدرالية ما إذا كانت أفعال الولاية تتفق ومتطلبات دستور الولايات المتحدة. وقد يؤكد المستأنف، على سبيل المثال، أن محكمة الولاية أنكرت عليه حق تلقى المشورة القانونية، أو فرضت عليه كفالة كبيرة، أو حرمته بطريقة أخرى من حقه فى الإجراءات القانونية حسب الأصول. فى مثل هذه الظروف، يمكن للمستأنف أن يطلب من المحكمة الفيدرالية إلغاء حكم الإدانة الصادر ضده. إلا أن المحاكم الفيدرالية غير ملزمة بقبول مثل هذه الالتماسات، وتفعل هذا فقط إذا ما شعرت أن الموضوعات التى أثيرت بها الكثير من الوقائع الجديرة بالاعتبار، وإلا إذا كان المستأنف قد استنفد كل الطرق الممكنة فى محاكم الولاية. (ستتم مناقشة هذه الإجراءات بصورة تفصيلية أكثر فيما بعد فى هذا الفصل). ويمكن أيضًا استئناف قرارات المحاكم العليا للولايات أمام المحكمة العليا للولايات المتحدة إذا ما تعارض قرار محكمة الولاية مع قرارات سابقة للمحكمة العليا للولايات المتحدة، أو أثار بعض التساؤلات الهامة فيما يتصل بالقانون الفيدرالى. وللمحكمة العليا للولايات المتحدة قبول أو رفض طلبات الاستئناف تلك، حسبما يتراءى لها.

تتضمن مجالات اختصاص المحاكم الفيدرالية القضايا التى تتصل بالقوانين الفيدرالية والدستور والمعاهدات المبرمة مع دول أخرى، كما تنظر المحاكم الفيدرالية طلبات استئناف الأحكام الصادرة عن محاكم الولايات.

وعلى الرغم من أن المحاكم الفيدرالية تنظر جزءا بسيطا فقط من القضايا المدنية والجنائية التى يتم الحكم فيها كل عام فى الولايات المتحدة، فإن قراراتها هامة جدًا. فالدستور والقوانين الفيدرالية التى تحكم كل الأمريكيين يتم تفسيرها وتحديد معانيها

وأهميتها فى داخل المحاكم الفيدرالية. والأكثر من هذا، أن المحاكم الفيدرالية هى المكان الذى يتم فيه اختبار سلطات وحدود الحكومة القومية التى تتزايد سلطاتها. وأخيراً، ومن خلال سلطة المحاكم الفيدرالية فى مراجعة قرارات محاكم الولاية، فإنها هى التى تهيمن فى النهاية على النظام القضائى الأمريكى.

مجال اختصاص القضاء الفيدرالى

لا يتم نظر الغالبية الساحقة من قضايا المحاكم فى المحاكم الفيدرالية ولكن فى محاكم الولاية والمحاكم المحلية، وبمقتضى القانون العام للولاية وقوانين الولاية والقواعد المحلية. ومن كل القضايا التى تم نظرها فى الولايات المتحدة عام ١٩٩٦م، تلقت المحاكم المحلية الفيدرالية (أدنى مستوى فيدرالى) ٣٢١.٠٠٠ قضية. وعلى الرغم من أن هذا العدد قد زاد زيادة كبيرة عن ٨٧.٠٠٠ قضية تم نظرها عام ١٩٦١م، فما زال يمثل أقل من ١٪ من أعمال القضاء. وهناك سبب رئيسى لزيادة القضايا المعروضة أمام المحاكم الفيدرالية خلال السنوات الأخيرة، وهو أن الكونجرس قد وسع من نطاق عدد الجرائم الفيدرالية بدرجة كبيرة، خاصة فى مجال حيازة وبيع المخدرات. فالأفعال التى كانت تعد فى وقت ما قضايا جنائية تخص الولاية حصريًا، أصبح القانون الفيدرالى يغطيها الآن. ومؤخرا، انتقد رئيس القضاة رينكويست الكونجرس لتحويل الكثير من الجرائم إلى جرائم فيدرالية، والتدخل دون ضرورة فى مجالات يجب أن تتولاها الولايات[٤]. لقد نظرت محاكم الاستئناف الفيدرالية ٥١.٥٢٤ قضية عام ١٩٩٦م، وتلقت المحكمة العليا للولايات المتحدة ٤.٦١٣ قضية فى الفترة ١٩٩٦ ـ ١٩٩٧م. ولم تنظر المحكمة العليا، بكامل هيئتها، سوى تسعين (٩٠) قضية (حيث اجتمع القضاة التسعة بالفعل بأكملهم، واستمعوا إلى المحامين يترافعون فى كل قضية)[٥].

---

(٤) انظر: Roberto Suro, "Rehnquist: Too Many Offenses are Becoming Federal Crimes," *Washington Post*, 1 January 1999، p.A2.

(٥) انظر: U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States 1997* (Washington, DC: Government Printing Office, 1997).

المحاكم الفيدرالية الدنيا

تتولى المحاكم المحلية الفيدرالية غالبية القضايا التى تدخل ضمن دائرة الاختصاص الفيدرالى الأصلى. والمحاكم المحلية الفدرالية هى محاكم تقاضى أول درجة ذات دائرة اختصاص عامة، ولا تختلف قضاياها، من حيث الشكل، عن القضايا التى يتم تناولها فى محاكم أول درجة فى الولاية.

المحاكم الفيدرالية الدنيا هى المستوى الأول فى نظام المحاكم.

هناك ٨٩ محكمة محلية فى الولايات الخمسين، إضافة إلى منطقة كولومبيا (مقر العاصمة)، ومحكمة واحدة فى بورتو ريكو، وثلاث محاكم إقليمية. وفى محاولة لمواجهة العبء المتزايد بصورة كبيرة على المحاكم، رفع الكونجرس فى عام ١٩٧٨م عدد القضاة فى كل دائرة محلية من ٤٠٠ إلى ٥١٧ قاضيا. ويتم تعيين قضاة الدوائر المحلية فى محاكم الدوائر المحلية طبقًا لحجم القضايا المنظورة أمامها، إلى درجة أن عدد القضاة فى أكثر المحاكم ازدحامًا بالقضايا قد يصل إلى ثمانية وعشرين قاضيًا. والروتين والإجراءات المتبعة فى المحاكم المحلية الفيدرالية هى هى بالضرورة التى تتبعها المحاكم الدنيا للولاية، باستثناء أن متطلبات الإجراءات الفيدرالية تجنح إلى أن تكون أكثر صرامة. فالولايات، على سبيل المثال، ليست مضطرة إلى توفير هيئة عليا للمحلفين أو إقامة محاكمة فى وجود هيئة محلفين مكونة من اثنى عشر شخصا أو إصدار حكم بإجماع هيئة المحلفين. أما المحاكم الفيدرالية فينبغى عليها توفير كل تلك الأمور.

محاكم الاستئناف

يتم قبول حوالى ١٠٪ من كل قضايا المحاكم الدنيا وقضايا الوكالات، لمراجعتها بواسطة محاكم الاستئناف الفيدرالية والمحكمة العليا بصفتها محكمة استئناف. وتنقسم البلاد إلى ١٢ دائرة قضائية، لكل منها محكمة استئناف.

وباستثناء القضايا التى يتم استعراضها بواسطة المحكمة العليا، فإن القرارات التى تتخذها محاكم الاستئناف هى قرارات نهائية. ونتيجة لهذا الوضع النهائى للقرارات، فقد

تم إدخال ضمانات معينة على النظام، أهمها تعيين أكثر من قاضٍ لنظر كل قضية مستأنفة. فلدى كل محكمة استئناف من ثلاثة إلى خمسة عشر قاضيًا دائمين حسبما يقضى حجم الأعمال فى الدائرة. وعلى الرغم من أنه من المعتاد أن ينظر ثلاثة قضاة قضايا الاستئناف، فإنه فى بعض الأحيان يجلس عدد أكبر من القضاة بكامل هيئتهم لنظرها.

ومن بين الضمانات الأخرى، تعيين أحد قضاة المحكمة العليا كقاضى دائرة، لكل من الدوائر الإحدى عشرة. ومنذ تكوين محاكم الاستئناف فى عام ١٨٩١م، كان الواجب الرئيسى لقاضى محكمة الدائرة هو مراجعة دعاوى الاستئناف الصادرة عن الدائرة بغرض التعجيل بعمل المحكمة العليا. وأكثر الأعمال تكرارًا وأكثرها شهرة لقضاة الدوائر هو مراجعة طلبات تأجيل تنفيذ أحكام الإعدام إذا عجزت المحكمة بكامل هيئتها عن القيام بذلك ـ خلال الصيف بصورة أساسية، عندما تكون المحكمة فى عطلتها الصيفية.

المحكمة العليا

المحكمة العليا هى أعلى المحاكم فى أمريكا. وتخول المادة الثالثة من الدستور للمحكمة العليا «السلطة القضائية فى الولايات المتحدة»، وهذه المحكمة عليا فى حقيقة الأمر من حيث المكانة، كما هى من حيث الشكل. وتتكون المحكمة العليا من رئيس للقضاة وثمانية من القضاة المعاونين. ويترأس *رئيس القضاة* الجلسات والمؤتمرات العلنية للمحكمة. إلا أنه أثناء المداولات الفعلية للمحكمة وعملية اتخاذ القرارات، لا يتمتع الرئيس بسلطة أكثر من زملائه. فكل قاضٍ يعطى صوتًا واحدًا. ويكون تأثير رئيس القضاة، لحد ما، فى توظيف قدرته الذاتية على القيادة. فبعض رؤساء القضاة، مثل الراحل إيرل وارن، استطاعوا قيادة المحكمة فى اتجاه جديد. وفى أحيان أخرى، يكون أحد القضاة المعاونين الأقوياء، مثل الراحل فيلكس فرانكفورتر، هو الشخص المهيمن على المحكمة.

ولا يحدد الدستور عدد القضاة الذى ينبغى أن تشكل منهم المحكمة العليا؛ لكن الكونجرس لديه سلطة تغيير حجم المحكمة. ففى مطلع القرن التاسع عشر، كانت

المحكمة العليا تتكون من ستة قضاة، أصبحوا فيما بعد سبعة. ثم حدد الكونجرس عدد القضاة بتسعة عام ١٨٦٩م، وظل تشكيل المحكمة على هذا العدد منذ ذلك الحين. وفى عامة ١٩٣٧م، طلب الرئيس فرانكلين روزفيلت من الكونجرس، بعد أن أحنقته عدة قرارات اتخذتها المحكمة العليا، تسببت فى إلغاء برامج «العقد الجديد»، زيادة عدد قضاة المحكمة حتى يمكنه إضافة بعض القضاة المتعاطفين معه إلى المنصة. وعلى الرغم من أن الكونجرس أعاق خطة روزفيلت «لحشد المحكمة»، فإن المحكمة أذعنت لضغوط روزفيلت وبدأت فى تبنى نظرة أكثر استجابة لمبادراته الخاصة بالسياسات. وقام الرئيس بدوره بالكف عن مجهوداته الخاصة بالسعى لزيادة عدد قضاة المحكمة. وقد عرف استسلام المحكمة لروزفيلت بأنه «التحول الذى جاء فى وقته لينقذ التسعة»(*).

تضم المحكمة العليا حاليا تسعة من القضاة، يقوم الرئيس بتعيين كل منهم، ويقر مجلس الشيوخ هذا التعيين.

كيف يتم تعيين القضاة

يعين الرئيسُ القضاةَ الفيدراليين، ويتم بوجه عام اختيارهم من بين الأعضاء البارزين أو الناشطين سياسيًّا من العاملين فى المهن القانونية. وقد سبق أن شغل العديد من القضاة الفيدراليين مناصب القضاة فى محاكم الولايات أو المدعين العامين على المستوى المحلى أو مستوى الولاية. وفى عملية ترشيح غير رسمية، يتم رفع اقتراح المرشحين للمناصب الشاغرة فى المحكمة المحلية الأمريكية عموما إلى الرئيس من قِبَل أحد أعضاء مجلس الشيوخ، المنتمين إلى الحزب الذى ينتمى إليه الرئيس، والذى يمثل الولاية التى يوجد فيها المنصب الشاغر. وكثيرا ما ينظر أعضاء مجلس الشيوخ إلى مثل هذا الترشيح على أنه لمكافأة الحلفاء والمساهمين الهامين فى ولاياتهم. وإذا لم يكن هناك عضو فى مجلس الشيوخ عن هذه الولاية من الحزب الذى ينتمى إليه الرئيس، فيمكن أن يتقدم الحاكم أو أعضاء الوفد النيابى للولاية باقتراح الاسم. وبوجه عام، يسعى الرؤساء إلى تعيين القضاة الذين يمتلكون الخبرة القانونية والشخصية الطيبة

(*) التعبير الإنجليزى الذى استخدم هو: «The switch in time that saved nine» ـ (المترجم).

والذين تماثل وجهات نظرهم الحزبية والأيديولوچية تلك الخاصة بالرئيس. وفى أثناء رئاسة رونالد ريجان وچورج إتش. دبليو . بوش ، كان غالبية القضاة الفيدراليين المعينين من الجمهوريين المحافظين. وقد أسس بوش لجنة استشارية لفحص المرشحين القضائيين للتأكد من أن فلسفاتهم القانونية والسياسية محافِظة بصورة كافية. على الجانب الآخر، كان القضاة الذين قام بيل كلينتون بتعيينهم على المنصة الفيدرالية يميلون إلى أن يكونوا من الديمقراطيين الليبراليين. كذلك بذل كلينتون جهدا كبيرا لتعيين النساء والأمريكيين ذوى الأصول الإفريقية فى المحاكم الفيدرالية. وقد جاء نصف مرشحيه تقريبا من بين تلك الجماعات.

وبمجرد أن يقوم الرئيس بترشيح أحد القضاة بشكل رسمى، يجب أن تقوم اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ بالنظر فى هذا الترشيح والموافقة عليه بأغلبية الأصوات فى جلسة يجتمع فيها مجلس الشيوخ بالكامل. إلا أنه، قبل أن يقدم الرئيس ترشيحًا رسميًا، لا بد لأعضاء مجلس الشيوخ عن الولاية التى يأتى منها المرشح أن يبدوا دعمهم لهذا الترشيح. وهذا إجراء غير رسمى، لكن نادرًا ما يُنتهَك، ويدعى **مجاملة مجلس الشيوخ**. ولما كان مجلس الشيوخ نادرًا ما يقر مرشحًا عارض ترشيحه عضو مجلس الشيوخ عن الولاية التى جاء منها، فإن الرئيس عادةً لا يكلف نفسه عناء إرسال اسم مرشح كهذا إلى مجلس الشيوخ. ومن خلال هذه الإجراءات، يمكن لأعضاء مجلس الشيوخ ممارسة حقهم فى الاعتراض على تعيينات المحكمة الفيدرالية الخاصة بالولايات التى يمثلونها. وفى السنوات الأخيرة، سعت اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ كذلك إلى التلميح للرئيس عندما تتوفر لديها اعتراضات خاصة على أحد المرشحين القضائيين. فعلى سبيل المثال، بعد أن فاز الجمهوريون بالأغلبية فى مجلس الشيوخ عام ١٩٩٤م، أبلغ رئيس اللجنة القضائية، أورين هاتش، عضو مجلس الشيوخ عن ولاية يوتا، الرئيس كلينتون أنه يعتبر اثنين من مرشحيه ليبراليين أكثر مما يجب، مما حدا بالرئيس كلينتون إلى سحب ترشيحهما.

وتتبع الترشيحات الخاصة بمحكمة الاستئناف الفيدرالية نفس النمط. لكن حيث إن قضاة محكمة الاستئناف يتولون دوائر اختصاص تشمل عدة ولايات، فإن أعضاء مجلس

الشيوخ لا يتمتعون بدور قوى فى تقديم المرشحين المحتملين. وبدلاً من هذا، فإن أسماء المرشحين المحتملين لمحاكم الاستئناف يتم اقتراحها بصورة عامة على الرئيس بواسطة وزارة العدل والأعضاء المهمين فى الإدارة. وتتم أيضا استشارة أعضاء مجلس الشيوخ عن الولاية التى يأتى منها المرشح قبل أن يقوم الرئيس باتخاذ الإجراءات الرسمية.

وإذا كانت العوامل السياسية تلعب دورًا هامًا فى اختيار قضاة المحاكم المحلية ومحاكم الاستئناف، فإنها تكون حاسمة عندما يكون الأمر متعلقًا بالتعيين فى المحكمة العليا. فعلى سبيل المثال، قام الرئيسان رونالد ريجان وجورج إتش. دبليو. بوش بتعيين خمسة قضاة اعتقدوا أن لهم مفاهيم محافظة، وهم القضاة ساندرا داى أوكونور وأنتونن سكاليا وأنتونى كنيدى وديفيد سوتر وكلارينس توماس، كذلك قام الرئيس ريجان بترقية القاضى وليام رينكويست إلى منصب رئيس القضاة. لقد بحث ريجان وبوش عن معينين يؤمنون بالتقليل من تدخل الحكومة فى الاقتصاد، ويدعمون المواقف الأخلاقية التى اتخذها الحزب الجمهورى خلال السنوات الأخيرة، خاصة معارضة الإجهاض. لكن لم يفِ كل المعينين من قبل ريجان وبوش بتوقعاتهما. فعلى سبيل المثال، هاجم المحافظون ديفيد سوتر، الذى عينه بوش، لارتداده عن قراراته الخاصة بالصلاة فى المدارس وحق الإجهاض. وعلى الرغم من هذا، تمكن ريجان وبوش، من خلال تعييناتهما، من تشكيل محكمة عليا أكثر إمعانًا فى الاتجاه المحافظ. ومن جهته، قام الرئيس بيل كلينتون بترشيح روث بادر جنزبرج وستيفن بريير للانضمام إلى المحكمة، على أمل مقاومة تأثير المعينين من قبل ريجان وبوش. (يبين جدول ٨ ـ ١ المزيد من المعلومات عن قضاة المحكمة العليا الحاليين).

وقد تضمنت تعيينات المحكمة العليا خلال السنوات الأخيرة صراعًا حزبيًا قويًا. فبصورة نمطية، بعد أن يقوم الرئيس بتحديد اسم أحد المرشحين، تقوم جماعات المصالح التى تعارض هذا الترشيح بتعبئة المعارضة ضد هذا الترشيح فى أجهزة الإعلام وبين الجمهور وفى مجلس الشيوخ. فعلى سبيل المثال، عندما رشح الرئيس السابق بوش القاضى المحافظ كلارنس توماس للانضمام إلى المحكمة، شنت الجماعات الليبرالية حملة للنيل من توماس. وبعد البحث الدقيق فى خلفيته، استطاع من يعارضون

ترشيحه تقديم الأدلة التى تشير إلى أن توماس قام بالتحرش جنسيا بإحدى مرءوساته، وتدعى أنيتا هيل. وقد أنكر توماس التهمة. وبعد جلسات مثيرة للجدل للجنة القضائية لمجلس الشيوخ، ألقى الضوء فيها على شهادة كلٍ من توماس وهيل، فاز توماس بالترشيح بأغلبية ضئيلة.

جدول ٨ ـ ١

قضاة المحكمة العليا فى عام ٢٠٠١م (حسب الأقدمية)

الاسم	سنة الميلاد	الخبرات السابقة	تم تعيينه من قبل	سنة التعيين
ويليام رينكويست(*) *رئيس القضاة*	١٩٢٤م	مساعد المحامى العام	نيكسون	١٩٧٢م
جون بول ستيفنز	١٩٢٠م	قاضٍ فيدرالي	فورد	١٩٧٥م
ساندرا داى أوكونر	١٩٣٠م	قاضٍ فى ولاية	ريجان	١٩٨١م
أنتونن سكاليا	١٩٣٦م	أستاذ قانون وقاضٍ فيدرالى	ريجان	١٩٨٦م
أنتونى كنيدي	١٩٣٦م	قاضٍ فيدرالى	ريجان	١٩٨٨م
ديفيد سوتر	١٩٣٩م	قاضٍ فيدرالى	بوش	١٩٩٠م
كلارينس توماس	١٩٤٨م	قاضٍ فيدرالى	بوش	١٩٩١م
روث بادر جنزبرج	١٩٣٣م	قاضٍ فيدرالى	كلينتون	١٩٩٣م
ستيفن بريير	١٩٣٨م	قاضٍ فيدرالى	كلينتون	١٩٩٤م

وبالمثل، قامت جماعات المصالح المحافظة بإجراء تحريات دقيقة عن المرشحين الليبراليين الذين رشحهم بيل كلينتون، على أمل التوصل إلى معلومات عنهم تفسد تعيينهم. وخلال الفرصتين اللتين سنحتا له لترشيح قضاة فى المحكمة العليا، اضطر كلينتون إلى التخلى عن عدد من المرشحين المحتملين بسبب المعلومات التى كشف عنها معارضوه السياسيون.

(*) عينه ريجان رئيسا للقضاة فى ١٩٨٦م.

وتشير هذه الصراعات الخاصة بالتعيينات القضائية إلى اشتداد الصراع الحزبى المتزايد فى الولايات المتحدة اليوم. كما تشير أيضا إلى الأهمية التى توليها القوى السياسية المتنافسة للتعيينات الخاصة بالمحكمة العليا. ولأن القوى المتنافسة ترى أن نتيجة تلك التعيينات هامة جدًّا، فهى على استعداد للدخول فى صراع عنيف، عندما تكون التعيينات فى المحكمة العليا معرضة للخطر.

لهذا السبب، كانت التعيينات القضائية أمرًا هامًّا خلال انتخابات عام ٢٠٠٠م. فقد ادعى الديمقراطيون أنه إن تمَّ انتخاب چورچ بوش، فسوف يقوم بتعيين قضاة محافظين، قد يقومون بدورهم، ضمن أشياء أخرى، بإلغاء القرار الصادر فى *قضية رو ضد ويد*، ويحدون من الحق فى الإجهاض. وقد قال بوش إنه سوف يسعى فقط إلى تعيين القضاة الذين يحترمون الدستور دون أن يسمحوا لانحيازهم السياسى أن يؤثر على المستندات التى يتداولونها.

ومن المنظور الليبرالى، أكد قرار المحكمة العليا فى قضية الانتخابات فى فلوريدا، *بوش ضد جور*، خطورة أن يكون القضاء محافظا. وقد دفعت الكتلة المحافظة فى المحكمة خلال السنوات الأخيرة بأن الولايات تستحق اهتمامًا أكبر من جانب المحاكم الفيدرالية. إلا أنه فى هذا الصدد، قامت المحكمة العليا بإلغاء قرار المحكمة العليا لولاية فلوريدا فيما يتصل بقانون الانتخابات فى الولاية. فقد قررت المحكمة أن مثيلتها فى ولاية فلوريدا قد تجاهلت مبدأ المساواة فى حماية القانون الذى نص عليه الدستور عندما قررت إعادة عد الأصوات فى بعض مقاطعات الولاية، وليس فى المقاطعات كلها. وقد جادل المدافعون عن القرار بكونه سليمًا من حيث المبدأ وأنه تجنب الفوضى التى ربما كانت ستنتج، لو أعطى إعادة العد النصر لجور، ونفذ المجلس التشريعى لولاية فلوريدا تهديده بتعيين ناخبى بوش. فعند ذلك، كانت ستسعى جماعتان من الناخبين المتنافسين إلى الحصول على تصديق الكونجرس على النتيجة. إلا أن منتقدى القرار أكدوا أن المحكمة كانت تبحث فقط عن لافتة ترفعها لتتمكن تحتها من إعلان فوز بوش. ونتيجة للمنافسة فى فلوريدا، فلن يكون هناك الكثير من الشك فى أنه عندما يحين الوقت، فإن المكان الشاغر التالى فى المحكمة العليا سوف يثير جدلاً حادًّا فى واشنطن.

المراجعة القضائية

تتمتع المحكمة العليا بسلطة *المراجعة القضائية* ـ سلطة والتزام مراجعة قرارات المحاكم الدنيا التى ترتبط بأى مشكلة جوهرية تتعلق بالقانون العام. إذ يمكن أن تتصل المنازعات بدستورية القوانين الفيدرالية أو قوانين الولاية، أو بسلامة أو دستورية الإجراءات التى اتبعتها المحكمة، أو بما إذا كان المسئولون يتجاوزون سلطاتهم. لقد أصبحت سلطة المحكمة العليا فى المراجعة القضائية لا تعنى فقط مراجعة قرارات المحاكم الدنيا، ولكن أيضا تشريعات الولاية وقوانين الكونجرس (انظر خريطة المبادئ ٨ ـ ١). لهذا السبب، إن لم يكن هناك أى سبب آخر، فإن المحكمة العليا هى أكثر من وكالة قضائية ـ إنها أيضا هيئة رئيسية لصنع القانون.

ولم تكن أبدًا سلطة المحكمة العليا فى المراجعة القضائية لقرارات المحاكم الدنيا موضع نقاش، وكذلك لم يكن هناك أبدا أى خلاف جاد حول سلطة المحاكم الفيدرالية فى استعراض الوكالات الإدارية بغرض تحديد ما إذا كانت أعمالها وقراراتها فى نطاق السلطات المفوضة لها من قبل الكونجرس. إلا أنه كان هناك قدر كبير من التضارب سببته مجهودات المحكمة العليا فى مراجعة القوانين التى يصدرها الكونجرس والقرارات التى تصدرها محاكم الولايات ومجالسها التشريعية.

المراجعة القضائية للقوانين التى يصدرها الكونجرس

حيث إن الدستور لا يعطى المحكمة العليا سلطة المراجعة القضائية للتشريعات التى يصدرها الكونجرس، فإن ممارسة المحكمة لها هو شىء من اغتصاب السلطة. وعلى الرغم من أن الكونجرس والرئيس كثيرًا ما كانا على خلاف مع المحكمة، فإن السلطة القانونية للمحكمة لمراجعة القوانين التى يصدرها الكونجرس، لم تكن موضع تساؤل جادٍ منذ عام ١٨٠٣م، عندما نُظرت *قضية ماربيرى ضد ماديسون* (انظر صندوق ٨ ـ ١). أحد أسباب هذا هو قبول السلطة القضائية على أنها شىء طبيعى على الرغم من أن واضعى الدستور لم يقصدوا ذلك بصورة محددة. أحد الأسباب الأخرى هو أن المحكمة العليا نادرًا ما راجعت دستورية القوانين التى يصدرها الكونجرس، خاصة خلال

الخمسين عاما الأخيرة. وعندما تأتى أخيرا مثل تلك القوانين ليتم مراجعتها، فإن المحكمة تبذل جهدا على استحياء، لإعطائها التفسير الذى يجعلها دستورية.

الصندوق ٨ ـ ١

ماربيرى ضد ماديسون

أرسى قرار المحكمة العليا الذى أصدرته عام ١٨٠٣م فى *قضية ماربيرى ضد ماديسون* سلطة المحكمة فى مراجعة القوانين التى يصدرها الكونجرس. وقد نتجت القضية عن دعوى تقدم بها وليام ماربيرى وسبعة أشخاص آخرون ضد وزير الخارجية چيمس ماديسون يطالبونه بالتصديق على تعيينهم كقضاة فى محاكم الصلح. وقد كانت هذه تعيينات اللحظة الأخيرة («قضاة منتصف الليل») التى أصدرها الرئيس چون أدامز قبل تركه منصبه. وقد أصدر رئيس القضاة مارشال حكمه بأنه على الرغم من أن ماربيرى والآخرين يحق لهم التعيين، فإن المحكمة العليا لم يكن لها سلطة إصدار الأمر لماديسون بتسليمهم العمل.

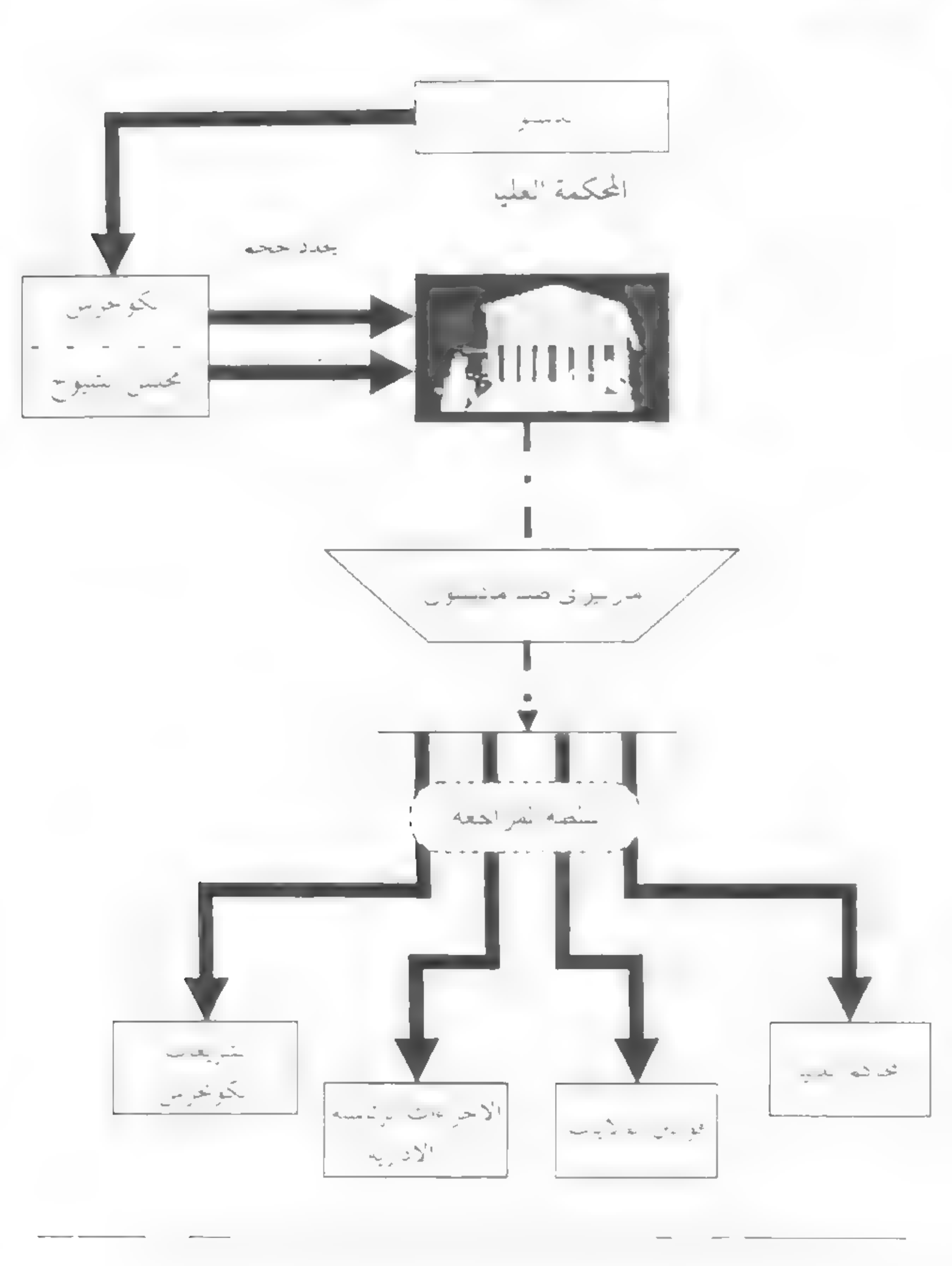
جادل مارشال أنّ الدساتير أعدت لتكون «القانون الرئيسى والأعلى للأمة» وبذلك، فإنه فيما يتعلق بالأعمال التشريعية التى يصدرها الكونجرس، يكون الدستور هو «القانون الأعلى، غير القابل للتغيير بالوسائل العادية» وقد خلُص إلى أنّ القرار الذى يصدره الكونجرس ويكون مخالفًا للدستور، يعد باطلاً.

وفيما يتصل بسؤال ما إذا كانت المحكمة لديها سلطة الحكم على دستورية الإجراء التشريعى، رد مارشال مؤكدا أن «اختصاص وواجب القسم القضائى هو قول ما ينص عليه القانون» وحيث إن الدستور هو القانون الأعلى للبلاد، فقد جادل أنه من الواضح أنه من مسؤولية المحكمة الحكم على دستورية الإجراءات التشريعية والمعاهدات. وقد ظل هذا المبدأ سائدًا منذ ذلك الوقت.

المصدر:

Gerald Gunther, *Constitutional Law* (Mineola, NY: Fountain Press, 1980) pp. 9-11; and *Marbury v. Madison*, 1 Cr. 137 (1803).

المراجعة القضائية



تتمتع المحكمة العليا بسلطة مراجعة القوانين التى يصدرها الكونجرس.

المراجعة القضائية لتشريعات الولايات

لا يمنح الدستور المحكمة العليا سلطة مراجعة التشريعات التى تصدرها الولايات أو القوانين الأخرى للولايات وتقرير مدى دستوريتها، كما أن هذه السلطة ليست متأصلة فى النظام الفيدرالى. لكن منطق *فقرة السمو*. فى المادة ٦ من الدستور، التى تنص على أن الدستور والقوانين الصادرة تحت سلطته، هى القوانين الأسمى للبلاد، منطق قوى جدًا. علاوة على هذا، منح الكونجرس من خلال قانون القضاء لعام ١٧٨٩م، المحكمة العليا سلطة إبطال دساتير وقوانين الولايات إذا ما تناقضت بشكل واضح مع دستور الولايات المتحدة أو القوانين الفيدرالية أو المعاهدات[٦]. هذه السلطة تعطى للمحكمة العليا الاختصاص على ملايين القضايا جميعها، التى تنظرها المحاكم الأمريكية كل عام.

تتيح الفقرة الخاصة بالسيادة من المادة السادسة من الدستور للمحكمة العليا مراجعة القوانين التى تصدرها الولايات، إضافة إلى قرارات محاكم المستويات الأدنى.

لا ترسى فقرة السيادة فى الدستور مبدأ اعتبار الدستور الفيدرالى والقوانين والمعاهدات «قوانين سيادية فى البلاد» فحسب، لكنها تنص أيضا على أنه «يجب أن يلتزم القضاة فى كل ولاية بذلك. على الرغم من أى شىء يخالف هذا فى دستور أو قوانين الولايات». وبموجب هذه السلطة، كثيرًا ما ألغت المحكمة العليا مواد أو قوانين دستورية للولايات وقرارات أصدرتها محاكم الولايات وشعرت أنها تتعارض مع الحقوق أو الامتيازات التى يضمنها الدستور أو القوانين الفيدرالية.

المراجعة القضائية وصنع القوانين

عندما تقوم المحاكم صاحبة الاختصاص الأصلى بتطبيق القوانين السارية أو

(٦) سلطة المراجعة هذه تم تأكيدها بواسطة المحكمة العليا فى قضية:
Martin v. Hunter's Lessee. 1 Wheaton 304 (1816).

السوابق القضائية مباشرة على المواطنين، فإن أثر هذا يكون مساويا للتشريع. ويقوم المحامون بدراسة القرارات القضائية بغرض اكتشاف المبادئ التى قامت عليها، ويقومون بتقديم النصح إلى موكليهم بناء على ذلك. وكثيرا ما لا تكون العملية أكثر من الاستنتاج بالتناظر، حيث تتماثل الحقائق فى قضية معينة إلى حد كبير مع الحقائق فى قضية سابقة أو أكثر إلى الحد الذى ينبغى عنده إصدار نفس الحكم. مثل هذه القوانين التى يصنعها القاضى تسمى *القانون العام*.

وتوجد محاكم الاستئناف فى مجال آخر. فعندما تصدر محاكم الاستئناف قراراتها، فهى تقوم بعمل شيئين، الأول، هو بالطبع تحديد من يفوز ـ الشخص الذى فاز فى المحكمة الأدنى مستوى أم الذى خسر فى المحكمة الأدنى مستوى. ولكن فى نفس الوقت، تعبر عن قراراتها بطريقة توفر الإرشادات للمحاكم الأدنى مستوى لكيفية تولى القضايا المستقبلية فى نفس المجال. ويحاول قضاة الاستئناف تقديم حيثياتهم وقراراتهم كتابة حتى يمكن «إقامة العدالة» فى أغلب الأحيان على أدنى المستويات القضائية. كما يحاولون جعل أحكامهم أو منطقهم واضحا لتجنب اللبس الذى يمكن أن يؤدى إلى زيادة فى التقاضى على المستويات الأدنى. ويمكن اعتبار هذه الأحكام بمثابة قوانين، لكنها قوانين تحكم سلوك القضاة فقط. وتؤثر القرارات التى تصدرها محاكم الاستئناف على المواطنين بإعطائهم سببا للتقاضى أو حرمانهم من ذلك، أى فتح أو غلق الطريق إلى المحاكم.

تحقق قرارات المحاكم العليا هدفين، فهى تقرر أى الطرفين يفوز بالقضية، وهى تساعد فى إرساء السوابق القضائية من أجل القضايا المستقبلية، أى أنها فى الواقع ترسى قانونًا.

أسلوب العمل فى المحكمة العليا

كيفية وصول القضايا إلى المحكمة العليا

نظرًا إلى أن ملايين المنازعات تحدث كل عام، فإن وظيفة المحكمة العليا تصبح مستحيلة إذا لم تستطع السيطرة على تدفق القضايا وعلى طاقتها من القضايا التى تقوم بنظرها. وتمثل دائر الاختصاص الأصلية للمحكمة مشكلة بسيطة. فدائرة الاختصاص

الأصلى للمحكمة تتضمن: ١ ـ القضايا التى تنشأ بين الولايات المتحدة وإحدى الولايات الخمسين. ٢ ـ القضايا التى تنشأ بين ولايتين أو أكثر. ٣ ـ قضايا تشمل السفراء الأجانب أو الوزراء الآخرين. ٤ ـ القضايا التى تتقدم بها ولاية ضد مواطنى ولاية أخرى أو ضد بلد أجنبى. وأكثر هذه القضايا أهمية هى المنازعات التى تقوم بين الولايات بسبب الأرض أو الماء أو الديون القديمة. وتتناول المحكمة العليا بوجه عام هذه القضايا عن طريق تعيين «وكيل خاص»، يكون عادةً أحد القضاة المتقاعدين. لنظر القضية وتقديم تقرير عنها. وتسمح المحكمة العليا بعد ذلك للولايات المتورطة فى النزاع بتقديم دفوعها المؤيدة أو المعارضة لرأى الوكيل[٧].

قواعد النفاذ إلى المحكمة: وضعت المحكمة عبر السنين قواعد محددة تحكم أيًّا من القضايا الداخلة ضمن اختصاصها ستقوم بنظرها أو لن تقوم بنظرها. وحتى يمكن للقضايا النفاذ إلى المحكمة، لا بد لها أن تفى بمعايير معينة. ويمكن تصنيف هذه القواعد إلى ثلاث مجموعات رئيسية: القضية أو النزاع. وحق إقامة الدعوى، وانتفاء الجدوى[*].

تعرّف المادة الثالثة من الدستور وقرارات المحكمة العليا سلطة القضاء على أنها تمتد فقط إلى «القضايا والخلافات». ويعنى هذا أن القضية المنظورة أمام المحكمة يجب أن تكون نزاعا فعليا، وليس افتراضيًّا، بين طرفين متضادين حقًّا. وقد فسرت المحاكم هذا القول ليعنى أنها ليست لديها السلطة لتقديم آراء استشارية إلى المجالس التشريعية أو الوكالات فيما يتصل بدستورية القوانين أو اللوائح المقترحة. علاوة على هذا، فحتى بعد أن يتم إصدار قانون، سترفض المحاكم بوجه عام النظر فى مدى دستوريته حتى يتم تطبيقه بالفعل.

ولا بد أن تتمتع أطراف القضية بحق إقامة الدعوى أيضًا، وينبغى أن تبين أن لها مصلحة كبيرة فى نتيجة القضية. وقد كان المطلب التقليدى لبيان حق إقامة الدعوى هو

---

(٧) انظر: Walter f. Murphy. "The Supreme Court of the United States," in *Encyclopedia of the American Judicial System*, ed. Robert J. Janosık (New York: Scribner's, 1987).

(*) الكلمة المستخدمة هى Mootness، وقد اخترنا لترجمتها كلمة «انتفاء الجدوى» على مسئوليتنا، إذ لا وجود لهذا المعنى فى القواميس المعروفة ـ (المترجم).

بيان وقوع الضرر على الذات، وهو ما يمكن أن يكون، على سبيل المثال، ضررًا شخصيًا أو اقتصاديًا أو حتى جماليًا. وحتى تتمتع مجموعة أو فئة من الناس بحق إقامة الدعوى كما هو الحال فى قضايا الدعاوى، لا بد أن يبين كل عضو ضررا محددا. ويعنى هذا أن الاهتمام العام بالبيئة، على سبيل المثال، لا يعطى مجموعة ما أساسا كافيا لحق إقامة الدعوى.

كذلك تستخدم المحكمة العليا معيارًا «ثالثًا» فى تحديد ما إذا كانت ستنظر قضية أم لا. هذا المعيار هو انتفاء الجدوى. ونظريًا، يستبعد هذا المطلب القضايا التى يتم تقديمها فى وقت متأخر جدًا ـ بعد تغير الوقائع ذات الصلة، أو بعد أن تم حل المشكلة بأساليب أخرى. إلا أن معيار انتفاء الجدوى يتوقف على اجتهاد المحاكم، التى بدأت تتساهل فى قواعد انتفاء الجدوى، خاصة فى القضايا التى تشمل مواقف تم حلها، ويحتمل أن تتكرر وقائعها مرة أخرى. فعلى سبيل المثال، فى قضية الإجهاض، *روضد ويد*، رفضت المحكمة العليا دفع المحكمة الأدنى مستوى بأنه نتيجة لكون فترة الحمل قد وصلت إلى نهايتها، فإن القضية تنطبق عليها قاعدة انتفاء الجدوى. لقد وافقت المحكمة على نظر القضية لأنه ما من حمل تتعدى فترته الفترة الزمنية الطويلة التى تستغرقها إجراءات الاستئناف.

حتى تصل إلى المحكمة العليا، لا بد أن تفى القضية بثلاثة معايير: يجب أن تكون نزاعا فعليا، وأن تثبت أطراف القضية أن لهم مصلحة كبيرة فى نتيجتها، وأن يتم نظر القضية فى وقت لم يصبح النزاع فيه منتفى الجدوى.

وإن نحينا المعايير جانبًا، فمن الأغلب أن تقبل المحكمة العليا القضايا التى تتضمن قرارات متضاربة لمحاكم الدوائر الفيدرالية، والقضايا التى تطرح أسئلة هامة فيما يتصل بالحقوق المدنية والحريات المدنية، والقضايا التى تكون فيها الحكومة الفيدرالية الطرف المستأنف[٨]. فى النهاية، قد يؤول أمر تقرير أى القضايا سيتم قبولها إلى ما يفضله

(٨) انظر: Gregory A. Caldeira and John R. Wright, "Organized Interests and Agenda Setting in the U.S. Supreme Court," *American Political Science Revie*, 82 (1988), pp. 1109-27.

القضاة وإلى أولوياتهم. وإذا اعتقدت مجموعة من القضاة أنه ينبغى على المحكمة التدخل فى مجال معين من السياسات أو السياسة، فمن الأرجح أنهم سوف يبحثون عن قضية أو قضايا تمثل سبيلا للتدخل القضائى. فعلى سبيل المثال، لم تكن المحكمة لسنوات طويلة تهتم كثيرا بالنظر فى الاعتراضات الخاصة بالتمييز الإيجابى أو البرامج الأخرى المصممة لتقديم مساعدات معينة إلى الأقليات. إلا أنه فى السنوات الأخيرة تطلع العديد من قضاة المحكمة الأكثر تحفظا إلى التضييق من حدود التمييز الإيجابى والتفضيل العرقى، وبذلك قبلوا نظر عدد من القضايا التى تتيح لهم القيام بهذا. وفى عام ١٩٩٥م، أدت قرارات المحكمة فى قضايا *أداراد للإنشاءات ضد بينا* و *ميسورى ضد جنكنز* و*ميلر ضد جونسون*، إلى وضع قيود جديدة على البرامج الفيدرالية للتمييز الإيجابى، وعلى المجهودات الخاصة بالقضاء على الفصل العنصرى فى المدارس، ومحاولات زيادة التمثيل النيابى للأقليات فى الكونجرس من خلال إنشاء «مقاطعات الأقليات» (انظر الفصل ١٠)[٩]. وبالمثل، فنتيجة لشعور بعض القضاة أن المحكمة قد ذهبت إلى حد بعيد فى الماضى فى الحد من الدعم العام للأفكار الدينية، قبلت المحكمة نظر قضية *روزنبرج ضد جامعة ڤيرجينيا*. تقدم بهذه القضية مجموعة من الطلاب المسيحيين ضد جامعة ڤيرجينيا التى رفضت أن يقدم صندوق تمويل أنشطة الطلاب دعما من أجل إصدار المجلة الخاصة بالطلاب، والمسماة «الصحوة الكاملة»[*]. وقد تلقت مطبوعات طلابية أخرى الدعم من صندوق الأنشطة، ولكن سياسة الجامعة كانت تحظر إعطاء المنح إلى المجموعات الدينية. وقد أيدت محاكم المستوى الأدنى الجامعة، معتبرة أن دعم المجلة ينتهك الحظر الذى يضعه الدستور على دعم الحكومة للدين. إلا أن المحكمة العليا حكمت لصالح زعم الطلاب أن سياسات الجامعة ترقى إلى أن تكون دعمًا لبعض الأفكار دون غيرها. وقالت المحكمة إن فى هذا انتهاكًا للتعديل الأول للدستور[١٠].

---

(٩) انظر: *Adarand Constructions, Inc. v. Pena*, 115 S.Ct. 2097 (1995); *Missouri v. Jenkins*, 115 S.Ct. 2038 (1995); *Miller v. Johnson*, 115 S.Ct. 2475 (1995).

(*) Wide Awake ـ (المترجم).

(١٠) انظر: *Rosenberger v. University of Virginia*, 115 S.Ct. 2510 (1995)

جدول العمليات ٨ ـ ١

كيفية وصول القضايا إلى المحكمة العليا

المحكمة العليا للولايات المتحدة
المنشأة بموجب المادة الثالثة من الدستور
تسعة قضاة يعينون مدى الحياة

مستوى الولاية
الطعون المباشرة ضد القرارات
التى تقضى بعدم دستورية
قوانين الولايات المتحدة

المستوى الفيدرالى
الطعون المباشرة ضد
القرارات التى تقضى بعدم
دستورية قوانين الولايات

طلب أوراق القضية
للمراجعة
مراجعة اجتهادية

المحاكم العليا للولايات
تقرر المسائل القانونية بناء على المذكرات
والمرافعات الشفهية

محكمة استئناف الولايات المتحدة
١٢ دائرة
تقرر المسائل القانونية بناء على المذكرات
والمرافعات الشفهية

محاكم الاستئناف الوسيطة
موجودة فى ٢٠ ولاية

المحاكم المحلية للولايات المتحدة
٩٥ منطقة
تقرر المسائل والوقائع القانونية،
أمام هيئة للمحلفين أو بدونها

محاكم الموضوع الخاصة بالولايات
كثيرا ما تعرف باسم المحكمة المتميزة أو
الدائرة. تنظر المسائل والوقائع القانونية، أمام
هيئة للمحلفين أو بدونها

الوكالات الفيدرالية

المحاكم الدنيا

الأوامر القضائية: يمكن اليوم للقرارات التى تصدر عن محاكم المستوى الأدنى أن تصل إلى المحكمة العليا من خلال إحدى ثلاث طرق: من خلال أمر بطلب أوراق القضية للمراجعة(*) وفى القضايا الخاصة بسجناء الولايات الذين تمت إدانتهم، أو من خلال أمر الإحضار، أو من خلال عريضة استئناف. والأمر القضائى: هو مستند صادر عن المحكمة يتضمن أمرًا من نوع ما. وفى السنوات الأخيرة، بُذلت جهود لإعطاء المحكمة المزيد من الحرية فيما يتصل بالقضايا التى تختار نظرها. وكانت المحكمة العليا قبل عام ١٩٨٨م ملزمة بمراجعة القضايا بناء على عريضة الاستئناف. وقد تم منذ ذلك الحين إلغاء هذا، حيث تتمتع المحكمة الآن بالحرية الكاملة فى اختيار القضايا التى ستقوم بنظرها.

وتصل غالبية القضايا إلى المحكمة العليا من خلال أمر طلب أوراق القضية للمراجعة، الذى يتم إجازته متى ما اتفق أربعة من القضاة التسعة على مراجعة القضية. لقد كانت المحكمة العليا فى وقت من الأوقات غارقة فى قضايا الاستئناف حتى أن الكونجرس أصدر عام ١٩٢٥م قانونًا يتيح لها بعض السيطرة على *مقدار القضايا* التى تقوم بنظرها عن طريق سلطة إصدار أوامر طلب أوراق القضية للمراجعة. وتعرّف القاعدة رقم ١٠ من قواعد الإجراءات الخاصة بالمحكمة العليا، أمر طلب أوراق القضية للمراجعة بأنه «ليس حقا، ولكنه يقوم على قرار متبصر للقاضى ... تتم إجازته فقط عندما تكون هناك أسباب محددة وهامة تستدعى القيام بذلك». أما الأسباب التى أوردتها القاعدة رقم ١٠ فهى:

١ ـ حيثما تصدر إحدى محاكم الولايات قرارات تتعارض مع قرارات سابقة للمحكمة.

٢ ـ حيثما تكون إحدى محاكم الولايات بصدد مسألة فيدرالية جديدة تمامًا.

٣ ـ حيثما تصدر إحدى محاكم الاستئناف قرارا يتعارض مع قرار محكمة أخرى.

٤ ـ حيثما توجد أحكام متغايرة بين محكمتين أو ولايتين أو أكثر.

٥ ـ حيثما تجيز واحدة من محاكم الاستئناف لإحدى محاكم المستوى الأدنى الجنوح بقدر كبير عن الإجراءات القضائية المعتادة [سبب من النادر أن يُعطى].

(*) المصطلح المستخدم هو Writ of certiorari ـ (المترجم).

وأمر الإحضار(*) هو وسيلة حماية أساسية لحقوق الفرد. والغرض التاريخى منه هو أن يتمكن الشخص الذى يوجه إليه الاتهام من الطعن على الاحتجاز التعسفى وحمل الادعاء على تقديمه إلى محاكمة علنية أمام قاضٍ. ولكن فى عام ١٨٦٧م، أدى انعدام ثقة الكونجرس فى المحاكم الجنوبية إلى إعطاء المحاكم الفيدرالية سلطة إصدار أوامر إحضار للسجناء الذين تمت محاكمتهم أو تتم محاكمتهم فى محاكم الولايات، حيث يحتمل أن تكون الحقوق الدستورية للسجناء منتهكة. ويعطى هذا الأمر القضائى لسجناء الولاية مسارًا ثانيًا نحو مراجعة المحكمة العليا للقضية فى حال فشل الاستئناف المقدم منهم مباشرة إلى أعلى محكمة فى الولاية. ويخضع إصدار أمر الاستحضار إلى رغبة المحكمة، أى أن المحكمة يمكنها أن تقرر أى القضايا ستقوم بنظرها.

ويشرح صندوق «بإيجاز» فى صفحة ١٩٩ الفروق الأساسية بين أمر طلب أوراق القضية للمراجعة وأمر الإحضار وعريضة الاستئناف.

قد تصل قرارات محاكم المستوى الأدنى إلى المحكمة العليا من خلال أمر قضائى، وهو مستند يحمل أمرًا من المحكمة. وللمحكمة مطلق الحرية الكاملة تقريبًا فى اختيار أى القضايا التى سوف تقوم بنظرها.

التحكم فى تدفق القضايا ـ دور المحامى العام

لو أن هناك شخصًا واحدًا يتمتع بتأثير على عمل المحكمة العليا، يفوق التأثير الذى يتمتع به القضاة منفردين، فهو *المحامى العام* للولايات المتحدة. والمحامى العام هو الثالث من حيث المكانة فى وزارة العدل (حيث يلى النائب العام ونائبه، اللذين يقومان بالعمل كممثلين أساسيين للادعاء باسم الحكومة)، ولكنه أقدم محاميى الدفاع الخاصين بالحكومة فى كل القضايا التى يتم نظرها أمام محاكم الاستئناف تقريبًا، التى تكون الحكومة طرفًا فيها. وعلى الرغم من أن آخرين يمكنهم تنظيم تدفق القضايا، فإن

(*) المصطلح اللاتينى المستخدم هو habeas corpus وقد سبق الحديث عنه فى الفصل الثانى من الكتاب ـ (المترجم).

المحامى العام يتمتع بأكبر قدر من السيطرة، دون أى مراجعة لأعماله من جانب أية سلطة عليا فى الجهاز التنفيذى. ويتكون أكثر من نصف إجمالى القضايا المعروضة على المحكمة العليا من قضايا تقع تحت المسئولية المباشرة للمحامى العام. وحتى الوصف الدقيق المذكور فى كتيب: *دليل حكومة الولايات المتحدة* لا يمكنه إخفاء الأهمية غير العادية لهذا المسئول:

المحامى العام هو المسئول عن تمثيل الحكومة أمام المحكمة العليا، وهو الذى يقرر أى القضايا ينبغى على الحكومة أن تطلب من المحكمة العليا مراجعتها والموقف الذى ينبغى على الحكومة أن تتخذه فى القضايا المنظورة أمام المحكمة؛ وهو الذى يشرف على إعداد المذكرات والمستندات القانونية الأخرى الخاصة بالحكومة لتقديمها إلى المحكمة العليا، ويتولى المرافعة الشفوية أمام المحكمة، والترافع بنفسه فى غالبية القضايا الهامة. كذلك تتضمن مهام المحامى العام تقرير ما إذا كان على الولايات المتحدة أن تقيم دعاوى استئناف فى كل القضايا التى تخسرها أمام محاكم المستويات الدنيا[١١].

ويمارس المحامى العام تأثيرا قويا بصورة خاصة عن طريق تصفية القضايا قبل التقدم بها إلى المحكمة العليا بوقت طويل؛ إذ يعتمد القضاة على المحامى العام «فى تصفية القضايا التى لا تستحق العرض عليها. وتقديم أجنده بالقضايا الحكومية التى تستحق دراسة جادة»[١٢]. وقد يحاول رؤساء الوكالات التأثير على الرئيس، أو محاولة الالتفاف حول المحامى العام، كما أن القليل من الوكالات المستقلة لديها الحق القانونى فى التقدم بالتماسات مباشرة، لكن هذه جميعًا يكون مصيرها المحتوم هو الرفض من جانب المحكمة بكامل هيئتها: رفضٌ من خلال رأى مقتضب، غير موقع، من قبل الهيئة الكاملة للمحكمة ـ إذا ما رفض المحامى العام المشاركة.

---

(١١) انظر: *United States Government Organization Manual* (Washington, DC: Government Printing Office, 1985).

(١٢) انظر: Robert Scigliano, *The Supreme Court and the Presidency* (New York: Free Press, 1971), p. 162. For an interesting critique of the solicitor general's role during the Reagan administration, see Lincoln Caplan, "Annals of the Law," *New Yorker*, 17 August 1987, pp. 30-62.

النفاذ إلى المحكمة العليا

محاكم الاستئناف هي محاكم توجد فقط لنظر قضايا الطعون؛ ولذلك فليس لها مجال اختصاص أصلي. والمحكمة العليا أعلى محاكم الاستئناف في البلاد، وهي الاستثناء من هذه القاعدة التي لديها مجال اختصاص أصلي يشمل القضايا التي تنشأ بين الولايات والقضايا التي تتصل بالسفراء الأجانب والبلدان الأجنبية. وتبدأ غالبية القضايا الأخرى في محاكم الموضوع الدنيا أو محاكم المستوى الأدنى، ثم تصل إلى المحكمة العليا عبر ثلاث طرق:

عريضة استئناف	*أمر طلب أوراق القضية للمراجعة*	*أمر إحضار*
حق متاح لكل المتقاضين.	لا يعد حقا لكل المتقاضين.	وسيلة أمان أساسية لحقوق الفرد، مصممة ليتمكن من يتم اتهامه من الطعن على الاحتجاز التعسفي وحمل الادعاء على تقديمه إلى محاكمة علنية أمام قاض.
تقبل المحكمة العليا القضايا المطعون عليها، عندما تعتقد أن عليها أن تفعل هذا.	يتم نظر القضايا: عندما يتعارض قرار محكمة الولاية مع قرارات سابقة للمحكمة العليا، أو عند إثارة موضوع فيدرالي جديد، أو إن كانت هناك أحكام متعارضة بين اثنتين أو أكثر من الولايات أو محاكم الاستئناف.	القضايا المطعون عليها بناء على أمر إحضار، تترك لمشيئة القاضي.
مثل تلك القضايا هي التي يتعارض فيها قانون ولاية ما تعارضا مباشرا مع الدستور أو مع أحد القوانين الفيدرالية، أو حيث تكون الولايات المتحدة طرفا في قضية مدنية.	غالبية القضايا تصل إلى المحكمة العليا من خلال أمر طلب أوراق القضية للمراجعة.	غالبية القضايا التي يقبل نظرها بناء على أمر استحضار تتعلق بأشخاص ينتظرون تنفيذ حكم الإعدام فيهم.
مثل هذه الظروف نادرًا ما تحدث، وكثيرًا ما تحول المحكمة هذه القضايا إلى محكمة دنيا بدلاً من مراجعتها بصورة كاملة.	القضايا التي يتم استئنافها بهذه الطريقة تترك لمشيئة القضاء، حيث ينبغي أن يوافق على نظر القضية أربعة من بين قضاة المحكمة التسعة.	منذ عام ١٩٩٦ وضعت المحكمة حدودًا على تقدم السجناء بطلب أمر إحضار.

يتمتع المحامى العام بالسيطرة على معدل تدفق القضايا التى تنظرها المحكمة العليا.

يمكن للمحامى العام أن يعرض قضية على المحكمة العليا حتى ولو لم تكن الحكومة الفيدرالية طرفا مباشرا فيها وذلك بتقديم مذكرةِ «صديق المحكمة»(*). ولا يُعد صديق المحكمة طرفا مباشرا فى القضية، لكن لديه مصلحة مباشرة فى النتيجة التى ستنتهى إليها. لهذا، عندما يكون لدى الحكومة مثل هذا الاهتمام، يمكن للمحامى العام التقدم بمذكرة «صديق المحكمة» أو أن تطلب المحكمة مثل هذه المذكرة؛ لأنها تريد رأيا كتابيا. كذلك يتمتع المحامى العام بسلطة دعوة آخرين إلى التقدم بالقضايا كأصدقاء للمحكمة.

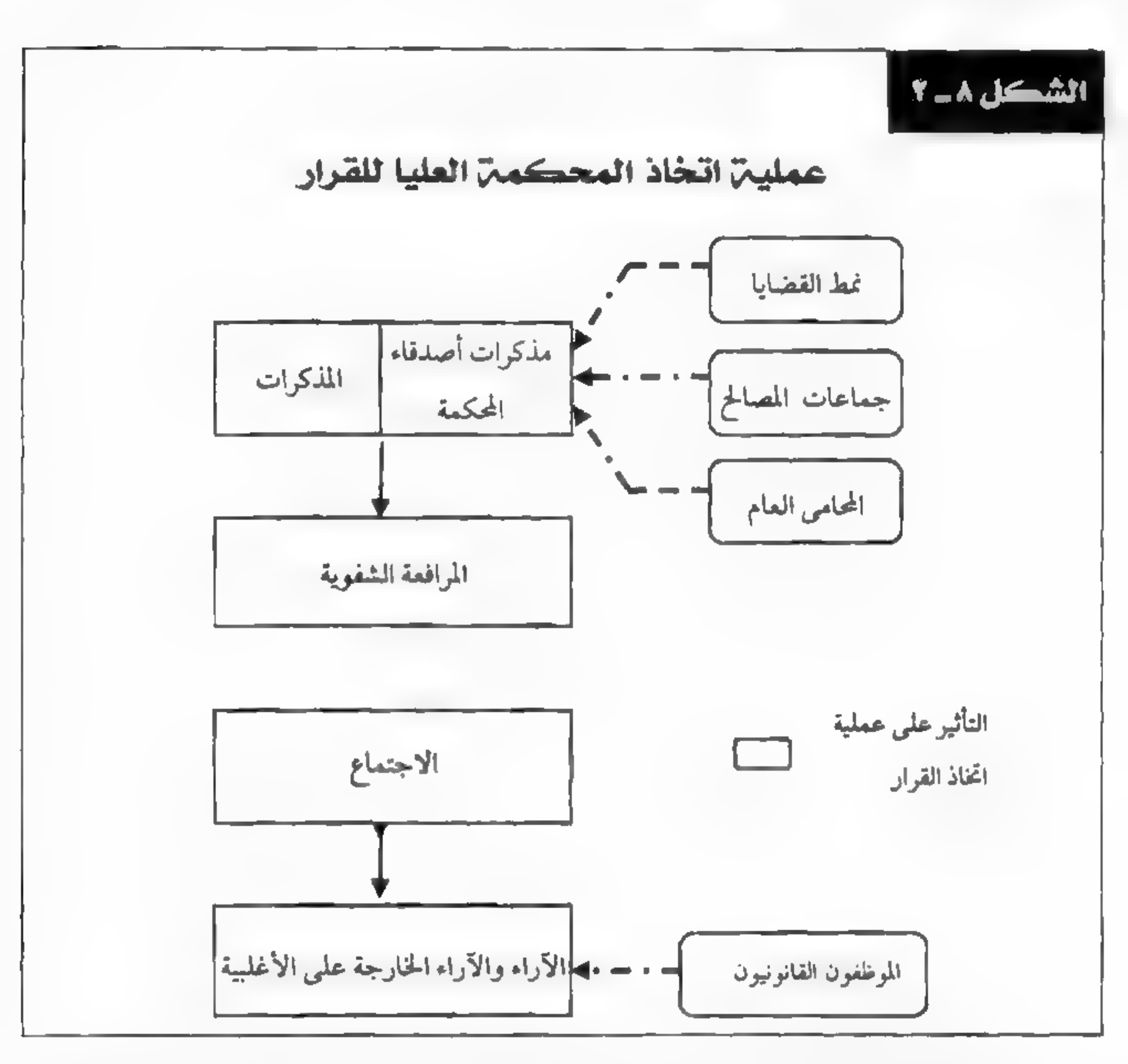
إجراءات المحكمة العليا

الإعداد: يعد قرار المحكمة العليا بقبول نظر القضية هو البداية لما قد يكون عملية طويلة الأجل ومعقدة (انظر الشكل ٨ ـ ٢). أولاً: يجب على المحامين على كلا الجانبين إعداد المذكرات ـ المستندات المكتوبة التى قد تصل إلى مئات الصفحات، يشرح من خلالها المحامون الأسباب التى من أجلها يجب على المحكمة أن تحكم لصالح موكلهم. وتمتلئ المذكرات بإشارات إلى السوابق القانونية التى يتم اختيارها خصيصًا لبيان أن المحاكم الأخرى كثيرًا ما حكمت بنفس الطريقة التى يُطلب من المحكمة العليا أن تحكم بها. ويقوم المحامون بحشد أكثر ما يمكنهم من السوابق الدافعة لدعم مرافعاتهم.

وبينما يعد المحامون مذكراتهم، فإنهم كثيرا ما يطلبون المساعدة من جماعات المصالح المتعاطفة. فيطلب من الجماعات التقدم بمذكرات «أصدقاء المحكمة» التى تدعم ادعاء أحد المتقاضين. فعلى سبيل المثال، فى القضايا التى تتصل بالفصل بين الكنيسة والدولة، يحتمل أن تتقدم الجماعات الليبرالية، مثل الاتحاد الأمريكى للحقوق المدنية «ومواطنين من أجل الطريقة الأمريكية»، بمذكرة «صديق المحكمة» دعمًا للفصل الصارم بينهما، بينما يحتمل أن تتقدم الجماعات الدينية المحافظة بمذكرات «أصدقاء المحكمة» مؤيدة الدعم الجماهيرى المتزايد للأفكار الدينية. ويتم فى العادة تقديم الكثير

(*) ترجمة للمصطلح اللاتينى amicus curiae ـ (المترجم).

من المذكرات من الجانبين فى القضايا الكبيرة. وتعد مذكرة «صديق المحكمة» أحد الأساليب الأساسية التى تستخدمها جماعات المصالح لمحاولة التأثير على المحكمة. وعن طريق التقدم بهذه المذكرات، تعرب الجماعات عن موقفها إلى المحكمة، وتبعث بإشارة إلى القضاة مؤداها أنها تعد القضية من القضايا الهامة.



المرافعة الشفوية: والمرحلة التالية فى نظر القضية هى المرافعة الشفوية التى يقف أثناءها محامو الجانبين أمام المحكمة لتقديم موقف كل منهم والإجابة على الأسئلة التى يطرحها القضاة. ويُمنح كل محامٍ نصف ساعة فقط لتقديم القضية، ويتضمن هذا الوقت المقاطعات لطرح الأسئلة. ويعرف عن بعض أعضاء المحكمة، مثل القاضى أنتونن سكاليا، مقاطعتهم للمحامين العديد من المرات، كما أن هناك آخرين، مثل

القاضى كلارنس توماس، نادراً ما يوجهون أية أسئلة. وبالنسبة للمحامى، تعد فرصة عرض قضية أمام المحكمة العليا شرفًا رفيعًا وعلامة على التميز المهنى. كذلك يمكن أن تكون تجربة رهيبة، مع وجود قضاة يقاطعون المرافعة التى تم إعدادها بعناية. وعلى الرغم من هذا، فإن المرافعة الشفوية يمكن أن تكون هامة جدًا بالنسبة لنتيجة القضية، فهى تتيح للقضاة فهما أفضل لجوهر القضية، وأن يثيروا تساؤلات ربما لم تتناولها مذكرات الطرف الآخر. وليس من غير المعتاد أن يتجاوز القضاة الشئون القانونية البحتة، ويطلبون من محاميى الطرفين مناقشة الآثار المترتبة عن القضية بالنسبة للمحكمة والأمة ككل.

بعد التقدم بالدفوع أو المذكرات المكتوبة، يقوم المحامون بالمرافعة الشفوية أمام المحكمة العليا. وبعد المرافعة الشفوية، يقوم القضاة بمناقشة القضية والتصويت على القرار النهائى.

المؤتمر: فى أعقاب المرافعة الشفوية، تناقش المحكمة القضية فى مؤتمرها الذى تعقده يوم الأربعاء أو يوم الجمعة. ويترأس رئيس القضاة المؤتمر ويتحدث أولا، ثم يليه بقية القضاة طبقا للأقدمية. ومؤتمر المحكمة سرى ولا يسمح فيه بحضور أى شخص من خارج المحكمة. ويناقش القضاة القضية. ويصلون فى النهاية إلى قرار مبنى على أغلبية الأصوات. وفى حال انقسام هيئة المحكمة، يمكن التصويت عدة مرات قبل التوصل إلى القرار النهائى. ويمكن للقضاة أثناء مناقشة القضية محاولة التأثير على آراء بعضهم البعض أو تغييرها. قد يؤدى هذا فى بعض الأحيان إلى التوصل إلى قرارات مرضية للأطراف. ففى المحكمة الحالية على سبيل المثال، هناك قضاة، منهم رينكويست وسكاليا وتوماس، معروفون بميلهم إلى نقض القرار الخاص بقضية رو ضد ويد لعام ١٩٧٣م، والذى يحظر على الولايات تجريم الإجهاض. هناك أيضا قضاة آخرون، منهم سوتر وبريير وجنزبرج، معروفون بمعارضة مثل ذلك الإجراء. وقد أدى هذا الانقسام إلى اتخاذ عدة قرارات مرضية للطرفين، سمحت من خلالها المحكمة للولايات بفرض بعض القيود على الإجهاض، لكنها لم تسمح للولايات بتجريم الإجهاض كليةً.

كتابة الرأى : بعد التوصل إلى قرار، يتم تكليف أحد أعضاء الأغلبية بتحرير الرأى الذى تم الانتهاء إليه. ويقوم رئيس القضاة، أو أقدم القضاة بين الأغلبية، إن لم يكن رئيس القضاة بينهم، بإصدار هذا التكليف. ويمكن أن يحدث التكليف بكتابة الرأى اختلافا مؤثرا فى تفسير القرار. إذ يرسى كل رأى للمحكمة العليا سابقة رئيسية من أجل القضايا المستقبلية على امتداد النظام القضائى. فيقوم المحامون والقضاة فى المحاكم الدنيا بدراسة الرأى بإمعان للتأكد من المعنى الذى تقصده المحكمة. ويمكن أن يكون للاختلاف فى الصياغة والتأكيد آثار هامة على التقاضى فى المستقبل. وبمجرد أن تتم صياغة الرأى الذى انتهت إليه الأغلبية، يتم إرساله إلى القضاة الآخرين، وقد يقرر بعض أعضاء الأغلبية أنهم لا يمكنهم قبول اللغة التى صيغ بها الرأى بالكامل ؛ ولذلك يقومون بكتابة آراء «متوافقة»، تدعم القرار ولكنها تعطى منطقًا أو تأكيدًا مختلفًا. وعند تكليف أحدهم بصياغة الرأى، ينبغى عليه التفكير بجدية فى الآثار التى ستتركها القضية على المحامين وعلى الجمهور، بالإضافة إلى احتمال أن يلقى رأى أحد القضاة قبولا أوسع مما قد يلقاه رأى قاضٍ آخر.

وقد وقع أحد الأحداث الدرامية التى نتجت عن هذا الاعتبار التكتيكى فى عام ١٩٤٤م، عندما اختار رئيس القضاة، هارلان أف. ستون، القاضى فيلكس فرانكفورتر لكتابة الرأى الخاص بقضية «الانتخابات الأولية البيضاء»، سميث *ضد أولرايت*. فقد اعتقد رئيس القضاة أن هذه القضية الحساسة، والتى ألغت الممارسة الجنوبية التى كانت تقتضى بحظر مشاركة السود فى الانتخابات الأولية، تتطلب جهود أكثر قضاة المحكمة ذكاء وعلما. لكن فى اليوم التالى لقيام ستون بالتعيين، كتب القاضى روبرت هـ. چاكسون خطابا إلى ستون يحثه على تعيين شخص آخر. وقد احتج چاكسون فى خطابه بأن فرانكفورتر، وهو يهودى ولد خارج الولايات المتحدة وينتمى إلى ولاية نيو إنجلاند، لن يكسب الجنوب برأيه، بغض النظر عن عبقرية ذلك الرأى. وقد قبل ستون النصيحة وعين القاضى ستانلى ريد بدلاً من فرانكفورتر، وهو پروتستانتى أمريكى المولد من ولاية كنتاكى، وعضو جنوبى فى الحزب الديمقراطى وملتزم بالأصول المرعية[١٣].

---

(١٣) انظر : *Smith v. Allwright*, 321 U.S. 649 (1944)

الخروج على قرار الأغلبية: قد يقرر القضاة الذين لا يتفقون وقرار الأغلبية الإعلان عن طبيعة اختلافهم في الرأى على شكل *رأى خارج على قرار الأغلبية*، ويمكن استخدام الخروج على رأى الأغلبية للإعراب عن الشعور بالضيق من قرار صدر عن المحكمة أو لبعث إشارة إلى القوى السياسية في الأمة التي خسرت قضيتها أن موقفهم يلقى دعمًا من بعض أعضاء المحكمة على الأقل. ومما يدعو للسخرية أن أكثر الطرق التي يعتد بها التي يمكن بها لأحد القضاة أن يوجه تأثيرًا مباشرًا وواضحًا على المحكمة هو أن يكتب كتاب رأى خارجٍ على قرار الأغلبية. ولأنه ليست هناك حاجة إلى إرضاء الأغلبية، فإن الآراء الخارجة على قرار الأغلبية يمكن أن تكون أكثر بلاغة وأقل تحفظًا عن آراء الأغلبية. ويمكن أن نجد بعض أعظم الكتابات في تاريخ المحكمة في الآراء الخاصة بالخروج على قرار الأغلبية التي أعلنها أوليفر وندل هولمز ولويس دى. برانديس ووليام أو. دوجلاس، وقد قام الأخير بكتابة خمسة وثلاثين رأيًا خارجًا على قرار الأغلبية في دورة ١٩٥٢ ـ ١٩٥٣م وحدها. وعلى الرغم من أنه ليس هناك خارجون كبار عن رأى الأغلبية في التشكيل الحالي للمحكمة، فإن القاضي جون پول ستيفنز يبرز بستة عشر رأيا خارجا على قرار الأغلبية، قُدمت في دورة ١٩٩٩ ـ ٢٠٠٠م، بينما يأتي من يليه بتسعة آراء فقط خارجة على قرار الأغلبية كتبت خلال هذه الدورة.

ويلعب الخروج على قرار الأغلبية دورًا خاصًا في عمل تأثير المحكمة لأنه يرقى إلى مقام تقديم التماس إلى المحامين في كل أنحاء البلاد لكي يستمروا في إثارة القضايا من ذلك النوع. لذلك، فإن الرأى الفعال الخارج على قرار الأغلبية يؤثر على تدفق القضايا عبر المحكمة، إضافة إلى الدفوع التي سيلجأ إليها المحامون في القضايا التالية. أمّا ما هو أكثر أهمية من ذلك، فهو أن الآراء الخارجة على قرار الأغلبية تؤكد حقيقة أنه على الرغم من أن المحكمة تنطق برأى واحد إلا أنه ليس إلا رأى الأغلبية فحسب.

صنع القرار القضائي

يتبع القضاء سلوكا محافظا في الإجراءات التي يتبعها، لكن تأثيره على المجتمع يمكن أن يكون راديكاليا. ويعتمد هذا التأثير على مجموعة من المؤثرات التي يبرز منها

اثنـان: المؤثر الأول هـو الأفراد الـذين تتكـون مـنهم المحكمـة، وتوجهـاتهم وعلاقـاتهم ببعضهم البعض. أما المؤثر الثانى فهو الفروع الأخرى للحكومة، خاصة الكونجرس.

قضاة المحكمة العليا

تفسر المحكمة العليا قراراتها فى ضوء القانون والسوابق القانونية، لكن على الـرغم من أن القانون والسوابق القانونية لها بالفعـل تأثيرهـا علـى مـداولات المحكمـة وقراراتهـا النهائية، إلا أن المحكمة العليا هى التـى تقـرر مـا تعنيـه القـوانين بالفعـل، والأهميـة التـى ستمثلها السوابق القانونية. وخلال تاريخها، شـكلت المحكمـة القـانون وأعـادت تشكيله. وإذا كان هناك قضاة أفراد فـى الـبلاد يـؤثرون علـى القضـاء الفيـدرالى، فـإن هـؤلاء هـم قضاة المحكمة العليا.

تفسر المحكمة العليا دائما قراراتها فى ضوء القانون والسوابق القانونية.

لعبت المحكمة العليا، فى الفترة من خمسينيات إلى ثمانينيات القـرن العشـرين، دورًا نشـطًا فـى مجـالات مثـل الحقـوق المدنيـة، والحريـات المدنيـة، والإجهـاض، وحـق التصويت، والإجراءات التى تتبعها الشرطة. فعلى سبيل المثال، كانـت المحكمـة العليـا مسئولة، أكثـر مـن أى مـن المؤسسـات الحكوميـة الأخـرى عـن تقـويض نظـام الفصـل العنصرى فى أمريكا. وقد حظرت المحكمة العليا علـى الولايـات التـدخل فـى حـق المـرأة فـى الإجهـاض وقلّصـت بشـكل حـاد مـن القيـود التـى تفرضـها الولايـات علـى حـق التصويت. كذلك كانت المحكمة العليا هى التى وضعت قيودًا على سلوك الشرطة المحلية والادعاء فى مجال القضايا الجنائية.

ولكنه منذ وقت مبكر من ثمانينيـات القـرن العشـرين، أدت الاسـتقالات والوفيـات والتعيينات القضائية الجديدة إلى تحول كبير فى الخليط الفلسـفى والأيـديولوجـى الممثَّـل فـى المحكمـة العليـا. وفـى سلسـلة مـن القـرارات التـى اتُخـذت مـا بـين عـامى ١٩٨٩ و٢٠٠١م، استطاع القضاة المحافظون الذين قـام ريجـان وبـوش بتعيينـهم تحويـل المحكمـة لتتخـذ موقفـا أكثـر تحفظًـا فيمـا يتصـل بـالحقوق المدنيـة، والتمييـز الإيجـابى، وحقـوق

الإجهاض، وحقوق الملكية، والإجراءات الجنائية، وحقوق التصويت، والقضاء على الفصل العنصرى، وسلطة الحكومة القومية.

إن التفسير الأساسى لتلك التحركات هو التحولات التى طرأت على الفلسفة القضائية، على الرغم من أن ذلك ليس العامل الوحيد فى هذا الصدد. وتلك التحولات، بدورها، تأتى من التغيرات فى تكوين المحكمة مع تقاعد القضاة واستبدالهم بقضاة جدد يميلون إلى الاشتراك فى النظرة الفلسفية وأهداف سياسة الرئيس الذى قام بالتعيين.

الفعالية والتحفظ

أحد عناصر الفلسفة القضائية تلك، هو قضية الفعالية فى مواجهة التحفظ. فعلى مر السنين، اعتقد بعض القضاة أنه يجب على المحاكم تفسير الدستور طبقا للنوايا المعلنة لواضعيه، والنزول على آراء الكونجرس عند تفسير القوانين الفيدرالية. فعلى سبيل المثال، أيد القاضى الراحل فيلكس فرانكفورتر نزول القضاء على قوانين الهيئات التشريعية وتجنب «الأحراش السياسية» التى قد تُوقع المحاكم فيها نفسها باتخاذ قرارات فى قضايا، هى بالضرورة سياسية، أكثر منها قانونية. ويسمى مؤيدو التحفظ القضائى أحيانًا «البنائين المتزمتين» لأنهم لا ينظرون إلا إلى كلمات الدستور وحدها عند تفسير ما تعنيه.

والفعالية القضائية هى بديل التحفظ. لقد اعتقد القضاة الفاعالون، مثل رئيس القضاة الأسبق إيرل وارن، واثنين من أبرز أعضاء المحكمة، القاضى هوجو بلاك والقاضى ويليام أو. دوجلاس، أنه يجب على المحكمة الذهاب إلى ما هو أبعد من كلمات الدستور أو القوانين، للأخذ فى الاعتبار الآثار الاجتماعية الأوسع مدى لقراراتها. ويطرق القضاة الفاعالون أحيانًا سُبُلاً جديدة، واضعين تفسيرات جديدة، أو مبدعين مفاهيم قانونية ودستورية جديدة عندما يعتقدون أنها مرغوب فيها اجتماعيًّا. فعلى سبيل المثال، بُنِى قرار القاضى هارى بلاكمان الخاص بقضية رو ضد ويد على الحق الدستورى فى الخصوصية، الذى لا يوجد فى نص الدستور. لقد كانت حجّة

بلاكمان وأعضاء الأغلبية الآخرين فى قضية رو أن الحق فى الخصوصية يُفهم ضمنًا من خلال نصوص دستورية أخرى. فى هذه الحالة من الفعالية القضائية، كانت المحكمة على علم بالنتيجة التى تريد تحقيقها، ولم تكن خائفة من أن تجعل القانون يتوافق مع النتيجة المطلوبة.

بإيجاز

المؤثرات على قرارات المحكمة العليا

القضاة	التحكم فى تدفق القضايا
تتمتع الأيديولوچية التى يعتنقها القضاة بتأثير كبير جدًّا على قرارات المحكمة. ويتم الإعلان عنها من خلال صياغة الآراء. كذلك يمكن للآراء الخارجة عن الأغلبية أن تكون أكثر بلاغة وأقل تحفظا من رأى الأغلبية، وتبعث بإشارة إلى المحامين بأن هناك أُذنًا متعاطفة معهم ضمن هيئة المحكمة فى مثل هذه القضايا، مما يشجع على التقدم بهذه القضايا إلى المحكمة مرة أخرى.	يمارس المحامى العام قدرًا كبيرًا من السيطرة على القضايا التى يتم عرضها على المحكمة العليا، فهو يتمتع بسلطة تصفية القضايا قبل النفاذ إلى مستوى المحكمة العليا بوقت طويل، كما يمكنه إعداد مذكرة «صديق المحكمة» لإدراج قضية، حتى عندما لا تكون الحكومة الفيدرالية طرفًا فى التقاضى.

على الرغم من قاعدة السابقة القانونية، كثيرًا ما تعيد المحكمة تشكيل القانون. ويمكن، جزئيًا، شرح مثل هذه التغيرات فى تفسير القانون، بواسطة التغيرات التى تحدث فى الفلسفة القضائية التى محورها « الفعالية فى مواجهة التحفظ »، و بواسطة التغيرات التى تحدث فى الأيديولوچيات السياسية.

الأيديولوچية السياسية

أما المكون الثانى من الفلسفة القضائية فهى الأيديولوچية السياسية ؛ إذ تلعب

التوجهات الليبرالية أو المحافظة للقضاة دورا هاما فى قراراتهم[١٤]. ففى حقيقة الأمر، تمثل فلسفة «الفعالية فى مواجهة التحفظ»، إلى درجة كبيرة، ستارًا من الدخان للأيديولوچيات السياسية. ففى غالبية الأمر، كان القضاة الليبراليون فعالين، وراغبين فى استخدام القانون لتحقيق التغيير الاجتماعى والسياسى، بينما ارتبط المحافظون بالتحفظ القضائى. ومما يثير الانتباه أنه فى السنوات الأخيرة، تحول بعض القضاة المحافظين الذين طالما كانوا يدعون للتحفظ، ليكونوا فعالين حقًا فى سعيهم إلى إبطال بعض الأعمال التى قام بها فقهاء القانون الليبراليون فى العقود الثلاثة الأخيرة.

السلطة القضائية والسياسة

كان أحد أهم التغيرات المؤسسية التى حدثت فى الولايات المتحدة خلال نصف القرن الماضى هو التحول اللافت للنظر لدور وسلطة المحاكم الفيدرالية، وتلك التى تخص المحكمة العليا على وجه الخصوص. ويُعد تفهم كيفية حدوث هذا التحول مفتاحًا لتفهم الدور المعاصر للمحاكم فى أمريكا.

القيود التقليدية على المحاكم الفيدرالية

لفترة طويلة من التاريخ الأمريكى، خضعت سلطة المحاكم الأمريكية الفيدرالية لخمسة قيود[١٥]. **أولاً**: كانت المحاكم مقيدة بالقواعد القضائية لإقامة الدعوى التى حدَّت من إمكانية النفاذ إلى المحكمة. فأصحاب الدعاوى الذين رفضوا ببساطة التحرك، أو عدم التحرك، الحكومى، لن يمكنهم النفاذ إلى المحكمة. وكان النفاذ إلى المحكمة مقصورًا على الأفراد الذين يمكنهم أن يبينوا أنهم قد تأثروا بصورة مباشرة بسلوك الحكومة فى مجال ما. وقد قلل هذا الحد من إمكانية النفاذ إلى المحاكم من قدرة القضاة على إقامة صلات بالقوى السياسية والاجتماعية الهامة. **ثانيًا**: كانت المحاكم مقيدة

(١٤) انظر: C. Herman Pritchett, *The Roosevelt Court* (New York: Macmillan. 1948).
(١٥) حول الحدود على السلطة القضائية، انظر: Alexander Bickel, *The Least Dangerous Branch* (Indianapolis: Bobbs – Merrill, 1962).

بصورة تقليدية بالنسبة لنوع العون التى يمكنها توفيره. فبوجه عام، عملت المحاكم فقط على تقديم العون للأفراد، وليس للطبقات الاجتماعية العريضة، مانعة من جديد، تشكيل تحالفات بين المحاكم والقوى الاجتماعية الهامة.

ثالثًا: افتقدت المحاكم سلطة التنفيذ، واضطرت إلى الاعتماد على الوكالات التنفيذية أو التابعة للولايات لضمان الالتزام بأحكامها. فإذا كانت الوكالات التنفيذية أو التابعة للولايات غير راغبة فى مساعدة المحاكم، فإن القرارات القضائية يمكن أن تمر دون الالتفات إليها، مثلما بدا عند رفض الرئيس أندرو چاكسون تنفيذ أمر رئيس القضاة چون مارشال الذى أصدره عام ١٨٣٢م إلى ولاية چورچيا بإطلاق سراح مبشريْن تم القبض عليهما فى أراضى قبيلة الشيروكى. لقد أكد مارشال أن الولاية ليس لها حق دخول أراضى الشيروكى دون موافقتهم(١٦). وقد اشتُهِر چاكسون بقوله: «لقد اتخذ چون مارشال القرار، فليقم هو الآن بتنفيذه».

رابعًا: يقوم الرئيس بتعيين القضاة الفيدراليين (بموافقة مجلس الشيوخ). ونتيجة لهذا، يمكن للرئيس والكونجرس تشكيل تكوين المحاكم الفيدرالية، وربما، فى نهاية الأمر، تشكيل طبيعة القرارات القضائية. **وأخيرًا**: يتمتع الكونجرس بسلطة تغيير كل من حجم ودائرة اختصاص المحكمة العليا والمحاكم الفيدرالية الأخرى. وفى كثير من المجالات، لا تحصل المحاكم الفيدرالية على حدود اختصاصها من الدستور، ولكن من القوانين التى يصدرها الكونجرس. وفى عدد من المناسبات، هدد الكونجرس بأخذ الزمام من يد المحكمة عندما لم يكن سعيدًا بالقرارات التى أصدرتها المحكمة فى قضايا معينة(١٧). وعلى سبيل المثال، فى إحدى المناسبات التى لا تنسى، أدت التهديدات الصادرة من الرئيس والكونجرس بزيادة عدد قضاة المحكمة ـ خطة فرانكلين روزفيلت لحشد المحكمة ـ إلى تشجيع القضاة على التخلى عن معارضتهم لبرامج «العقد الجديد».

---

(١٦) انظر: *Worcester v. Georgia*, 6 Peters 515 (1832).

(١٧) انظر: Walter Murphy, *Congress and the Court* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

تاريخيًا، تم تقييد سلطات المحاكم الفدرالية.

نتيجة لهذه القيود الخمسة على السلطة القضائية، كانت الوظيفة الرئيسية للمحاكم الفيدرالية خلال جزء كبير من تاريخها هى توفير الدعم القضائى للوكالات التنفيذية والقوانين الشرعية التى يصدرها الكونجرس، وذلك بإعلان أنها تتفق مع المبادئ الدستورية. وفى حالات نادرة فقط تجرأت المحاكم الفيدرالية على الاعتراض على الكونجرس أو على الفرع التنفيذى[١٨].

ثورتان قضائيتان

منذ الحرب العالمية الثانية، تدعم وتوسع دور القضاء من خلال ثورتين قضائيتين شهدتهما الولايات المتحدة. الأولى، والأكثر وضوحا منهما، كانت الثورة الجوهرية فى السياسة القضائية. ففى مجال السياسات، بما فى ذلك إلغاء الفصل العنصرى فى المدارس، والتعيينات القضائية، والإجراءات الجنائية، إضافة إلى الفُحش والإجهاض وحق التصويت، كانت المحكمة العليا على رأس جهود إحداث سلسلة من التغييرات الكاسحة فى الدور الذى تقوم به الحكومة الأمريكية، ومِن ثَمَّ، فى نهاية الأمر، فى طبيعة المجتمع الأمريكى[١٩].

كانت الثورة القضائية الأولى ثورة على السياسات، قامت أثناءها المحكمة بإجراء إصلاحات اجتماعية كاسحة.

ولكن فى الوقت نفسه الذى كانت المحاكم خلاله تقدم تجديدات هامة فى السياسات، كانت تمهد كذلك لثورة ثانية، أقل وضوحًا. فخلال ستينيات وسبعينيات القرن العشرين أجرت المحكمة العليا والمحاكم الفيدرالية الأخرى سلسلة من التغيرات

(١٨) انظر: Robert Dahl, "The Supreme Court and National Policy Making," *Journal of Public Law 6* (1958), p. 279.

(١٩) انظر: Martin Shapiro, "The Supreme Court: From Warren to Burger," in *The New American Political System*, ed. Anthony King (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978).

المؤسسية فى الإجراءات القضائية كانت لها آثار كبيرة، بشكل أساسى من خلال زيادة سلطة المحاكم فى الولايات المتحدة. **أولاً**: حررت المحاكم الفيدرالية مفهوم حق إقامة الدعوى بما يسمح لأية مجموعة أن تأتى بقضيتها أمام المحكمة الفيدرالية. وقد أعطى هذا التغيير للمحاكم دورًا فى العملية الإدارية أكبر بكثير عن ذى قبل. فقد كان الكثير من القضاة الفيدراليين يساورهم القلق من أن التشريعات الفيدرالية فى مجالات مثل إصلاح الرعاية الصحية سوف يخلق حقوقًا واستحقاقات جديدة قد تؤدى إلى طوفان من القضايا. «فى أى وقت تخلق فيه حقا جديدا، تخلق مجموعة كبيرة من المنازعات والادعاءات»، هذا ما حذرت منه القاضية باربارة روثشتاين، رئيسة قضاة المحكمة المحلية الفيدرالية فى مدينة سياتل، فى ولاية واشنطن[٢٠].

ثانيًا: وسعت المحاكم الفيدرالية من مجال تقديم العون للسماح بإقامة الدعاوى نيابة عن فئات أو طبقات عريضة من الأشخاص فى «الدعاوى الجماعية» بدلاً من أن تكون نيابة عن أفراد فقط[٢١]. وتتيح *الدعوى الجماعية* لعدد كبير من الأفراد من ذوى المصلحة المشتركة أن يجتمعوا معا فى ظل طرف ممثل لهم لإقامة أو مواجهة دعوى.

ثالثًا: بدأت المحاكم الفيدرالية فى تطبيق ما يدعى العلاج الهيكلى، الذى يقضى، فى واقع الأمر، بالاحتفاظ بالاختصاص فى القضايا حتى يتم تنفيذ قرارات المحكمة بصورة ترضيها[٢٢]. كانت أكثر هذه الحالات شهرة هى مجهودات القاضى الفيدرالى و. آرثر جاريتى لتشغيل نظام المدارس فى بوسطن من فوق منصته حتى يضمن وضع حد للفصل العنصرى فيها. وفيما بين عامى ١٩٧٤ و١٩٨٥م، أصدر القاضى جاريتى أربعة عشر قرارًا تتصل بالأوجه المختلفة لخطة وضع حد للفصل العنصرى فى مدارس بوسطن، التى تم إعدادها تحت سلطته وتطبيقها تحت إشرافه[٢٣]. وفى قرار المحكمة

---

(٢٠) انظر: Toni Locy، "Bracing for Health Care's Caseload," Washington Post, 22 August 1994, p. A15.

(٢١) انظر: "Developments in the Law - Class Actions"، *Harvard Law Review* 89 (1976)، p. 1318.

(٢٢) انظر: Donald Horowitz, *The Courts and the Social Policy* (Washington, DC: Brookings Institution, 1977).

(٢٣) انظر: *Moran v. McDonough*, 540 F. 2nd 527 (1 Cir., 1976; *cert denied* 429 U.S. 1042 [1977]).

العليا الذى صدر بأغلبية خمسة أصوات إلى أربعة، فى قضية ولاية ميسورى ضد جنكنز عام ١٩٩٠م، قضت المحكمة بأن القضاة الفيدراليين يمكنهم بالفعل أن يأمروا الحكومات المحلية بزيادة الضرائب لعلاج آثار بعض الانتهاكات الدستورية، مثل الفصل العنصرى فى المدارس[٢٤]. وقد أيد هذا القرار أمرا أصدره قاضى محكمة محلية فيدرالية هو راسل چى. كلارك، إلى مجلس مدارس مدينة كانساس، فى ولاية ميسورى، لتبنى خطة مدرسية جاذبة تقلل من الفصل العنصرى فى المدارس. كان من المحتمل أن ينسب هذا القرار إلى القضاء سلطة جمع الضرائب ـ وهى سلطة ينظر إليها عادة على أنها تخص المجالس التشريعية المنتخبة.

من خلال تلك الآليات القضائية، مهدت المحاكم الفيدرالية الطريق إلى إحداث توسع غير مسبوق للسلطة القضائية القومية. من الناحية الجوهرية، ساهم تحرير قواعد حق إقامة الدعوى والتوسع فى مجال العون القضائى، فى جذب المحاكم الفيدرالية إلى الارتباط بالمصالح والطبقات الاجتماعية الهامة، بينما عزز البدء فى تقديم العلاج الهيكلى من قدرات المحاكم على خدمة تلك القواعد الانتخابية. وعلى ذلك، ففى خلال الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين، توسعت سلطة المحاكم الفيدرالية بنفس الطريقة التى توسعت بها السلطة التنفيذية خلال ثلاثينيات القرن العشرين ـ من خلال روابط مع القواعد الانتخابية، مثل جماعات الحقوق المدنية، والدفاع عن المستهلك، والبيئة، والمساواة بين الجنسين التى دافعت بقوة عن المحكمة العليا فى معاركها مع الكونجرس أو الفرع التنفيذى، أو جماعات المصالح الأخرى.

كانت الثورة الثانية إجرائية. وقد سمحت للمزيد والمزيد من الجماعات بتقديم دعاواهم أمام المحاكم؛ ووسعت من مجال المحاكم لتقديم العون لطبقات كاملة من الأفراد، كما شهدت المحاكم وهى تطبق العلاج الهيكلى لتنفيذ قراراتها.

وقد سعت إدارتا ريجان وبوش ـ بالطبع ـ إلى إنهاء العلاقة بين المحكمة والقوى

(٢٤) انظر: *Missouri v. Jennkins*. 110 S.Ct. 1651 (1990)

السياسية الليبرالية. وقد قام القضاة المحافظون، الذين قام هذان الرئيسان الجمهوريان بتعيينهما، بتعديل موقف المحكمة فى مجالات مثل الإجهاض، والتمييز الإيجابى والإجراءات القضائية ـ وإن لم يكن بصورة تامة كما كان بعض المحافظين يأملون. ومما يثير الانتباه، على أية حال، أن المحكمة لم تكن متلهفة على التخلى عن السلطات الموسعة التى نَحَتَهَا القضاة الليبراليون الذين سبقوهم. وفى عدد من القرارات التى صدرت خلال ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين كانت المحكمة راغبة فى استخدام سلطاتها الموسعة نيابة عن المصالح التى كانت تحابيها(٢٥).

وفى قضية *لوجان ضد المدافعين عن الحياة البرية* عام ١٩٩٢م، بدا أن المحكمة ترتد إلى تبنى مفهومٍ عن حق إقامة الدعوى أكثر تحفظًا من ذلك الذى أكده القضاة الفعالون الليبراليون(٢٦). وبدلاً من أن تكون مثالاً للتحفظ القضائى، كانت قضية لوجان فى الواقع اعتراضًا قضائيًا مباشرًا لسلطة الكونجرس. وقد تضمنت القضية مجهودات من قبل مجموعة بيئية هى «المدافعون عن الحياة البرية»، لتستفيد من «قانون الأنواع المعرضة للانقراض» لعام ١٩٧٣م من أجل وقف إنفاق التمويل الفيدرالى الذى كانت تستخدمه حكومتا مصر وسيريلانكا فى مشروعات للأعمال العامة. فقد ادعى حماة البيئة أن المشروعات تهدد الموطن الطبيعى لعدة أنواع من الطيور المعرضة للانقراض، وبذلك فإن إنفاق التمويل الفيدرالى لدعم هذه المشروعات يعد انتهاكًا لقانون عام ١٩٧٣م. وقد دفعت وزارة الداخلية بأن القانون ينطبق على المشروعات المحلية فقط(٢٧).

ويهدف قانون الأنواع المعرضة إلى الانقراض، مثله مثل عدد من التشريعات الليبرالية البيئية والخاصة بالمستهلكين التى فرضها الكونجرس، إلى تشجيع تقديم المواطنين للدعاوى ـ دعاوى تقيمها مجموعات نشطة لا يصيبها ضرر مباشر نتيجة للأفعال محل السؤال ـ للاعتراض على سياسات الحكومة التى يعدونها مناقضة لذلك

---

(٢٥) انظر: Mark Silverstein and Benjamin Ginsberg, "The Supreme Court and the New Politics of Judicial Power," *Political Science Quarterly* 102 (Fall 1987), pp. 371 - 88.

(٢٦) انظر: *Lujan v. Defenders of Wildlife,* 112 S.Ct. 2130 (1992)

(٢٧) انظر: Linda Greenhouse, "Court Limits Legal Standing in Suits," *New York Times,* 13 June 1992, p. 12.

القانون. إلا أن القاضى سكاليا، أثناء صياغة رأى الأغلبية، أعاد التأكيد على مفهوم أكثر تقليدية لحق إقامة الدعوى، يتطلب من الذين يقيمون دعوى ضد سياسة الحكومة أن يبينوا أن تلك السياسة يحتمل أن تسبب لهم ضررًا مباشرًا ووشيكًا.

لو كان سكاليا قد توقف عند ذلك الحد لربما نُظر إلى القضية على أنها مثال للتحفظ القضائى، إلا أن سكاليا انتقل إلى التشكيك فى صحة أى نص قانونى خاص بقضايا المواطنين الجماعية، وطبقًا للقاضى سكاليا، فإن مثل تلك النصوص التشريعية تنتهك المادة الثالثة من الدستور. والتى تقصر عمل المحاكم الفيدرالية على تناول «القضايا» و«الخلافات» الفعلية. ينزع هذا التفسير من الكونجرس قدرته على الترويج لتنفيذ القوانين التنظيمية عن طريق تشجيع الجماعات النشطة، التى لا تتأثر أو تصاب بضرر بصورة مباشرة، على مراقبة الانتهاكات التى قد توفر قواعد لإقامة القضايا. آلية التنفيذ هذه ـ التى يشبهها المحافظون بالبحث عن الكنز ـ كانت أداة من أدوات الكونجرس بالغة الأهمية، ولعبت دورًا بارزًا فى تنفيذ تشريعات من نوع قانون الأمريكيين ذوى الإعاقة لعام ١٩٩٠ (انظر الفصل ٤). وبذا، تقدم قضية لوجان مثالاً للفعالية القضائية أكثر من أن تكون مثالاً على التحفظ القضائى؛ فحتى أكثر القضاة اتصافًا بالمحافظة يترددون فى التنازل عن السلطات التى تتمتع بها المحكمة الآن.

• • •

مراجعة الفصل

تقدم ملايين القضايا كل سنة فى الولايات المتحدة، حيث تنظر الغالبية العظمى منها - حوالى ٩٩٪ منها - أمام محاكم الولايات والمحاكم المحلية. وهناك ثلاثة أنواع من القانون هى القانون المدنى والقانون الجنائى والقانون العام. وتنظر القضايا على مستوى الولاية أمام ثلاثة أنواع من المحاكم: محكمة أول درجة ومحكمة الاستئناف والمحكمة العليا للولاية.

وهناك ثلاثة أنواع من القضايا الفيدرالية: (١) قضايا مدنية تشمل نوعيات مختلفة من المواطنين كافة. (٢) قضايا مدنية تخص وكالة فيدرالية تسعى إلى فرض قوانين فيدرالية تنص على عقوبات مدنية. (٣) قضايا تدور حول قوانين جنائية فيدرالية أو حيثما تتحول قضايا جنائية على مستوى الولايات إلى موضوعات تنتمى إلى القانون العام.

وتوفر منظومة القضاء الفيدرالى مجالات اختصاص أصلية للمحاكم المحلية الفيدرالية، ومحكمة المطالبات الأمريكية، ومحكمة الضرائب الأمريكية، ومحكمة الجمارك، والوكالات التنظيمية الفيدرالية.

وتوجد كل محكمة محلية فى إحدى مناطق الاستئناف الاثنتى عشرة، والمسماة بالدوائر، وتترأسها محكمة استئناف. ولا تسمح محاكم الاستئناف بتقديم أى دليل جديد؛ وتستند قراراتها إلى سجلات إجراءات المحاكمة أو جلسات استماع الوكالة، التى أدت إلى صدور الحكم الأصلى. وتعد قرارات محكمة الاستئناف نهائية، ما لم تقرر المحكمة العليا مراجعتها.

وتتمتع المحكمة العليا ببعض الاختصاصات الأصلية، لكن وظيفتها الرئيسية هى مراجعة قرارات محاكم المستوى الأدنى التى تتضمن قضايا جوهرية تنتمى إلى القانون العام. ويمكن للكونجرس والمجالس التشريعية للولايات نقض قرارات المحكمة العليا،

لكن هذا نادرًا ما يحدث. وليس هناك سلطة دستورية صريحة تتيح للمحكمة العليا مراجعة التشريعات التى يصدرها الكونجرس. ومع هذا، فقد أرست *قضية ماربيرى ضد ماديسون*، عام ١٨٠٣م، حق المحكمة فى مراجعة القوانين التى يصدرها الكونجرس. وتعطى فقرة السمو فى المادة السادسة من الدستور وكذلك القانون القضائى لعام ١٧٨٩م للمحكمة سلطة مراجعة دساتير وقوانين الولايات.

وتصل القضايا إلى المحكمة العليا بشكل رئيسى من خلال أوامر طلب أوراق القضايا لمراجعتها، وتتحكم المحكمة العليا فى كمية القضايا التى سوف يكون عليها نظرها بإصدار بضعة أوامر قانونية وبإصدار آراء توجيهية واضحة تمكن المحاكم الأدنى من تسوية القضايا المستقبلية دون الحاجة إلى المزيد من المراجعة.

وتتشابه القوانين التى يسنها القضاة مع التشريعات فى كونها تبين القانون بالطريقة التى يتصل بها بالخلافات المستقبلية، لكنها تختلف عن القانون فى كون الغرض منها إرشاد القضاة بدلاً من المواطنين عامةً.

والسلطة القضائية ككل عرضة إلى تأثيرين رئيسيين: (١) أعضاء المحكمة العليا كأفراد، والذين يتمتعون بفترة ولاية تمتد مدى الحياة، و(٢) وزارة العدل ـ والمحامى العام بصفة خاصة، الذى ينظم تدفق القضايا.

ويكون تأثير العضو الفرد فى المحكمة العليا محدودًا متى كانت المحكمة مستقطبة، كما أن التصويت المتقارب فى المحكمة المستقطبة تضعف قيمة القرار الصادر. وتتيح صياغة رأى الأغلبية فى قضية ما الفرصة للقاضى للتأثير على القضاة. لكن الحاجة إلى صياغة الرأى بطريقة مناسبة تفوز بدعم الأغلبية فى المحكمة قد يحد من هذه الفرصة. ويمكن أن يكون للآراء الخارجة على قرار الأغلبية تأثيرٌ أكبر من رأى الأغلبية؛ إذ هى تحث على استمرار تدفق القضايا المتصلة التى تدور حول هذه المسألة. ويُعد المحامى العام أهم القوى المؤثرة المنفردة خارج نطاق المحكمة ذاتها لأنه يتحكم فى معدل تدفق القضايا التى تتقدم بها وزارة العدل، كما أنه يقوم كذلك بصياغة الدفوع فى تلك القضايا.

وفى السنوات الأخيرة، زادت أهمية القضاء الفيدرالى ـ خاصة المحكمة العليا ـ زيادة جوهرية مع قيام المحاكم بتطوير أدوات جديدة للسلطة القضائية، وعقد تحالفات مع القوى الهامة فى المجتمع الأمريكى.

الأحداث	التطورات المؤسسية
١٧٨٠م	
چورج واشنطن، يعين چون جاى رئيسا للقضاة (١٧٨٩ ـ ١٧٩٥م).	القانون القضائى يؤسس نظام المحاكم الفيدرالية (١٧٨٩م).
١٨٠٠م	
تعيين چون مارشال رئيسا للمحكمة (١٨٠١م). الولايات تحاول فرض ضرائب على المصرف الثانى للولايات المتحدة (١٨١٨م). أندرو چاكسون يعين روجر تانى رئيسا للقضاة؛ محكمة تانى توسع من سلطة الولايات (١٨٣٥م).	القرار الخاص *بقضية ماربيرى ضد ماديسون* ينص على المراجعة القضائية (١٨٠٣م). *قضية ماكولوش ضد ميريلاند*: المحكمة تؤيد فقرة السمو، والبناء الواسع لفقرة «الضرورية والمناسبة»؛ وترفض منح الولايات حق فرض ضرائب على الوكالات الفيدرالية (١٨١٩م). *قضية بارون ضد بالتيمور*: المحكمة تحكم بأن الحكومة الفيدرالية فقط، وليست الولايات، هى التى تحدها وثيقة حقوق الإنسان الأمريكية (١٨٣٣م).
١٨٥٠م	
فترة التوسع غربًا، استمرار النزاع والتسويات فى الكونجرس فيما يتصل بالرق فى الأقاليم (١٨٣٠م ـ خمسينيات القرن التاسع عشر). الحرب الأهلية (١٨٦١ ـ ١٨٦٥م). إعادة البناء (١٨٦٧ ـ ١٨٧٧م). إعادة الحكم الذاتى إلى الولايات الكونفيدرالية السابقة (١٨٧٧م).	دريد سكوت ضد ستانفورد: المحكمة تقضى بأن الحكومة الفيدرالية لا تستطيع منع الرق فى الأقاليم (١٨٥٧م). قضية المذابح: المحكمة تقصر مجال التعديل الرابع عشر للدستور على الرقيق الذين تم تحريرهم، والولايات تحتفظ بحق تنظيم الأعمال التجارية فيها (١٨٧٣).

الأحداث	التطورات المؤسسية
١٨٩٠م	
انتشار قوانين «الفصل العنصرى ضد الزنوج» فى كافة أنحاء الولايات الجنوبية (تسعينيات القرن التاسع عشر).	بليسى ضد فيرجسون: المحكمة تؤيد مبدأ «منفصلون ولكن متساوون» (١٨٩٦م).
الحرب العالمية الأولى؛ اضطرابات معارضى الحرب فى الولايات المتحدة فى زمن الحرب (١٩١٤ ـ ١٩١٨م).	قضيتا أبرامز ضد الولايات المتحدة (١٩١٩م) وجيتلو ضد نيويورك (١٩٢٥م) تطبقان التعديل الأول للدستور فى الولايات وتحد من حرية التعبير بواسطة اختبار «الخطر الواضح والماثل».
التهديد الأحمر؛ اضطرابات الفوضويين فيما بعد الحرب (١٩١٩ ـ ١٩٢٠م).	
١٩٣٠م	
«العقد الجديد» لفرانكلين ديلانو روزفلت (ثلاثينيات القرن العشرين).	المحكمة تبطل الكثير من القوانين الخاصة «بالعقد الجديد»، على سبيل المثال، شركة شيشتر للدواجن ضد الولايات المتحدة (١٩٣٥م).
أزمة حشد المحكمة: رفض الكونجرس لمقترح زيادة عدد قضاة المحكمة العليا (١٩٣٧م).	المحكمة تعكس موقفها وتؤيد غالبية برامج «العقد الجديد»، على سبيل المثال، *قضية إن. إل. آر. بى. ضد جونز ولوجلن للصلب* (١٩٣٧م).
دخول الولايات المتحدة الحرب العالمية الثانية (١٩٤١ ـ ١٩٤٥م).	*قضية كورماتسو ضد الولايات المتحدة*: المحكمة توافق على إرسال الأمريكيين اليابانيين إلى معسكرات الاعتقال (١٩٤٤م).
١٩٥٠م	
الحرب الكورية (١٩٥٠ ـ ١٩٥٣م).	*قضية شركة يونجستاون للألواح والأنابيب ضد سوير*: المحكمة تقرر أن قرار الرئيس الاستيلاء على الصلب لا بد أن يخوله قانون (١٩٥٢م).
تعيين إيرل وارن رئيس للقضاة (١٩٥٣م).	

الأحداث	التطورات المؤسسية
حركة الحقوق المدنية (خمسينيات وستينيات القرن العشرين).	*قضية براون ضد مجلس التعليم*: أيدت المحكمة كون الفصل العنصرى فى المدارس غير دستورى (١٩٥٤م).
حركات المستهلكين، والبيئة، والمساواة بين الجنسين، ومناهضة الأسلحة النووية (ستينيات ـ تسعينيات القرن العشرين).	بدأت المحكمة تعميم وثيقة الحقوق على مستوى الأمة ـ *قضية بيكر ضد كارى* (١٩٦٢م)، *قضية جيديان ضد وينرايت* (١٩٦٣م)، *إسكوبيدو ضد ولاية إلينوى* (١٩٦٤م)، *قضية ميراندا ضد ولاية أريزونا* (١٩٦٦م)، إلخ.
تعيين وارن بيرجر رئيسا للقضاة (١٩٦٩م).	*قضية فلاست ضد كوهن*: سمحت المحكمة بالقضايا الجماعية (١٩٦٨م).
١٩٧٠م	
حركة الحق فى الحياة (سبعينيات ـ تسعينيات القرن العشرين).	*قضية رو ضد ويد*: ألغت المحكمة قوانين الولايات التى تجعل الإجهاض غير شرعى (١٩٧٣م).
برامج التمييز الإيجابى (سبعينيات ـ تسعينيات القرن العشرين).	*قضية الولايات المتحدة ضد نيكسون*: حدت المحكمة من امتيازات الفرع التنفيذى (١٩٧٤م).
المحكمة تحكّم فى الخلافات بين الكونجرس والرئيس (سبعينيات ـ تسعينيات القرن العشرين).	*قضية جامعة كاليفورنيا ضد باكى*: أيدت المحكمة أخذ العرق فى الاعتبار، لكنها حدت من استخدام نظام الحصص فى القبول (١٩٧٨م).
تعيين وليام رينكويست رئيسا للقضاة (١٩٨٦م).	المعينون من قبل ريجان وبوش يكونون محكمة من الجمهوريين (١٩٨٠ ـ ١٩٩١م).
١٩٩٠م	
بوش يقوم بتعيين ديفيد سوتر (١٩٩٠م) وكلارينس توماس (١٩٩١م) فى المحكمة العليا.	سوتر وأوكونر وكنيدى يشكلون كتلة معتدلة (١٩٩٢م).

الأحداث	التطورات المؤسسية
كلينتون يعين روث بادر جنزبرج (١٩٩٣م)، وستيفن بريير (١٩٩٤م) فى المحكمة العليا.	قرارات المحكمة تضع قيودًا على التمييز الإيجابى، وإلغاء الفصل العنصرى فى المدارس، وحقوق التصويت، والفصل بين الكنيسة والدولة، وسلطة الحكومة القومية فى مواجهة الولايات ؛ ومن الناحية الأخرى، تواصل المحكمة التوسع فى حرية الرأى وحقوق النساء وحقوق المثليين (تسعينيات القرن العشرين).
٢٠٠٠م	
المحكمة تحكم لصالح جورج دبليو بوش فى التصويت الرئاسى المتنازع عليه فى ولاية فلوريدا (٢٠٠٠م).	الليبراليون يشككون فى شرعية إجراءات المحكمة العليا (٢٠٠١م).

• • •

المصطلحات الرئيسية:

الإجراءات القانونية حسب الأصول : هى العمل طبقًا للقانون وفى ظل الحماية الكافية لحقوق الأفراد.

احترام مجلس الشيوخ : عُرْف يقوم بموجبه الرئيس، قبل أن يرشح رسميا شخصا ما ليصبح قاضيًا فيدراليًا، بالسعى إلى طلب الموافقة على الترشيح من أعضاء مجلس الشيوخ الذين يمثلون الولاية التى يأتى منها المرشح.

الالتزام بالسوابق القانونية : قرار سابق لمحكمة يطبق كسابقة قانونية فى القضايا المماثلة حتى يتم إلغاء ذلك القرار.

أمر الإحضار : هو أمر من المحكمة يطلب إحضار فرد محتجز إلى المحكمة ليُعرض

عليه سبب احتجازه. يضمن الدستور أمر الإحضار، ويمكن أن يوقف فقط فى حالات التمرد أو حدوث غزو.

أمر طلب أوراق قضية لمراجعتها : قرار يتخذه أربعة قضاة على الأقل من القضاة التسعة الذين تتكون منهم المحكمة العليا ؛ وذلك لمراجعة قرار صدر عن محكمة دنيا، وهو ترجمة للمصطلح اللاتينى «لزيادة التأكيد.»

انتفاء الجدوى : هو معيار تستخدمه المحاكم لتصفية القضايا التى لم تعد بحاجة إلى أن يتم اتخاذ قرارات بشأنها.

بكامل هيئة المحكمة : كهيئة، تشمل كل قضاة المحكمة.

التحفظ القضائى : هو النزول على آراء المجالس التشريعية والالتزام الصارم بمجال الاختصاص.

حق إقامة الدعوى : حق الفرد أو المنظمة فى إقامة دعوى أمام محكمة.

دائرة/ مجال الاختصاص : هى سلطة المحكمة فى أن تنظر ابتداءً فى قضية ما. وهى تختلف عن دائرة اختصاص الاستئناف، التى هى سلطة نظر الطعون المقدمة ضد قرارات محكمة دنيا.

دعوى جماعية : هى دعوى قضائية يشترك فى إقامتها عدد كبير من الأشخاص من أصحاب المصلحة المشتركة، فى ظل طرف يمثلهم، لرفع دعوى أو للدفاع فى دعوى خاصة بهم، مثل مقاضاة مئات العمال لشركة ما.

رئيس القضاة : هو قاضى المحكمة العليا الذى يترأس الجلسات العلنية للمحكمة.

الرأى : هو التفسير المكتوب لقرار المحكمة العليا فى قضية معينة.

الرأى المخالف (للأغلبية) : هو قرار يقوم أحد قضاة الأقلية بكتابته فى قضية معينة يريد به القاضى إبداء وجهة نظره فى القضية.

السوابق القانونية : القضايا السابقة التى يستخدم القضاة مبادئها كقواعد لقراراتهم فى القضايا الحالية.

صديق المحكمة : هو/ هم أفراد أو مجموعات ليست طرفا فى دعوى قضائية،

ولكن يريدون مساعدة المحكمة فى النفاذ إلى قرار عن طريق تقديم مذكرات إضافية.

الفعالية القضائية : هو ميل محكمة لاختيار القضايا لأهميتها للمجتمع بدلا من الالتزام بالمعايير القانونية الصارمة لمجال الاختصاص.

فقرة السمو : المادة السادسة من الدستور، والتى تنص على أن القوانين التى تصدرها الحكومة القومية وكل المعاهدات هى القوانين السيادية للبلاد وتسمو على كل القوانين التى تصدرها أية ولاية أو أية مجموعة.

القانون الجنائى : هو الفرع من القانون الذى يتعامل مع المنازعات أو الدعاوى التى تتضمن عقوبات جنائية (فى مقابل القانون المدنى). وهو ينظم سلوك الأفراد. ويعرف الجرائم، وينص على عقوبات على الأفعال الإجرامية.

القانون العام : هو قانون يُسَنُّ بواسطة القضاة استنادا إلى السوابق القانونية المستقاة من القرارات السابقة للمحاكم الدنيا.

القانون العام : قضايا القانون الخاص أو القانون المدنى أو القانون الجنائى التى يجادل فيها أحد أطراف النزاع أن ترخيصا ما غير عادل، أو أن قانونًا ما ظالم أو غير دستورى، أو أن وكالة ما تصرفت بشكل غير عادل، أو انتهكت إجراء ما، أو تجاوزت مجال اختصاصها.

القانون المدنى : هو نظام للفقه القانونى. يشمل القانون الخاص والإجراءات الحكومية، لحل المنازعات التى لا تتضمن عقوبات جنائية.

لائحة المبادئ التجارية الشاملة : مجموعة من المعايير الخاصة بقانون العقود تقرها جميع الولايات، والتى تقلل إلى حد كبير الاختلافات فى ممارسة قانون العقود بين الولايات.

المحامى العام : أعلى محام حكومى فى كل القضايا المنظورة أمام محاكم الاستئناف، والتى تكون الحكومة طرفا فيها.

محكمة الاستئناف : هى محكمة تنظر الطعون المقدمة ضد قرارات محاكم أول درجة.

محكمة أول درجة : أول محكمة تقوم بنظر قضية جنائية أو مدنية.

المحكمة بكامل هيئتها : هو قرار تصدره محكمة الاستئناف، دون إصدار رأى مكتوب، برفض مراجعة قرار صادر عن محكمة دنيا، ويرقى إلى كونه إعادة تأكيد رأى المحكمة الدنيا.

المحكمة العليا : المحكمة الأعلى فى ولاية معينة أو فى الولايات المتحدة، وهذه المحكمة تخدم بصورة أساسية مهام الاستئناف.

المدعى : هو الفرد أو المنظمة التى تقيم دعوى فى محكمة.

المدعى عليه : هو الفرد أو المنظمة التى تقدم فى حقها الشكوى فى القضايا الجنائية أو المدنية.

مذكرة : هو مستند مكتوب يوضح فيه المحامون لماذا يجب على المحكمة أن تحكم لصالح موكلهم.

المراجعة القضائية : هو سلطة المحاكم فى إعلان بطلان أو عدم دستورية إجراءات الفرع التشريعى والفرع التنفيذى. وقد أكدت المحكمة العليا هذه السلطة فى *قضية ماربيرى ضد ماديسون*.

المرافعة الشفوية : هو العرض الشفوى الذى يقدمه محامو طرفى النزاع للقضية أمام المحكمة.

المساومة على الدفوع : اتفاق يتم التفاوض عليه فى القضايا الجنائية بحيث يوافق المدعى عليه على الاعتراف بأنه مذنب فى مقابل أن توافق الولاية على تخفيض شدة الاتهام الجنائى الموجه إلى المدعى عليه.

للمزيد من القراءات

Abraham, Henry. *The Judicial Process*, 6th ed. New York: Oxford University Press, 1993.

Bickel, Alexander. *The Least Dangerous Branch*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1962.

Bryner, Gary and Dennis L. Thompson. *The Constitution and the Regulation of Society*. Provo, UT: Brigham Young University Press, 1988.

Carpو Robert, and Ronald Stidham. *The Federal Courts*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1985.

Davis, Sue. *Justice Rehnquist and the Constitution*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

Faulkner, Robert 1C. *The Jurisprudence of John Marshall*. Princeton: Princeton University Press, 1968.

Goldman, Sheldon, and Thomas P. Jahnige. *The Federal Courts as a Political System*. New York: Harper & Row, 1985.

Graber, Mark A. *Transforming Free Speech: The Ambiguous Legacy of Civil Libertarianism*. Berkeley: University of California Press, 1991.

McCann, Michael W *Rights at Work*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

Neely, Richard. *How Courts Govern America*. New Haven: Yale University Press, 1981 .

O'Brien, David M. *Storm Center: The Supreme Court in American Politics*, 5th ed. New York: W. W. Norton, 1999.

Rosenberg, Gerald. *The Hollow Hope: Can Courts Bring about Social - Change?* Chicago: University of Chicago Press, 1991.

Scigliano, Robert. *The Supreme Court and the Presidency*. New York: Free Press, 1971.

Silverstein, Mark. *Judicious Choices: The New Politics of Supreme Court Confirmations*. New York: W. W. Norton, 1994.

Tribe, Laurence. *Constitutional Choices*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

Wolfe, Christopher. *The Rise of Modern Judicial Review*. New York: Basic Books, 1986.



تصوير
أحمد ياسين
تويتر
@Ahmedyassin90

